

PARECER

Em 20 de Junho de 2024, a Exma Senhora Deputada Ofélia Ramos, Presidente da Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED), veio solicitar a emissão de um parecer alegando: “Encontrando-se pendentes para apreciação nesta Comissão Parlamentar o **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](#)”** (texto anexo), solicito a Vossa Excelência a emissão de um parecer sobre esta iniciativa legislativa, no prazo de **15 dias corridos**.

+++

Consta do texto do Projeto de Lei n.º 179/XVI/1ª :

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**

Exposição de motivos

A democracia em Portugal enfrenta hoje um conjunto de desafios que tem de ser capaz de ultrapassar, sob pena de abrir caminho à propagação de discursos populistas e extremistas que acabarão por resultar na sua erosão. 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 *Standard*¹, 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.

Uma das medidas necessárias no âmbito das medidas tendentes a garantir o combate dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências inseridas na estratégia integrada que referimos é, conforme o PAN defendeu no seu programa eleitoral, a aprovação de uma lei que discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de *lobbying* ou de representação de interesses no nosso país. Algo que asseguraria a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de *lobbies*.

É hoje certo que os decisores políticos, em Portugal e no resto do mundo, não devem trabalhar isolados do mundo real e devem procurar assegurar que existem mecanismos tendentes a garantir um diálogo aberto, transparente e regular com a sociedade civil e os seus diversos setores. De resto, a Constituição da República Portuguesa reconhece aos cidadãos o direito de participação na vida pública, prevê a obrigatoriedade de consulta e participação dos interessados nos processos de decisão pública e consagra diversos mecanismos de participação dos cidadãos e dos grupos de interesse nos processos de decisão pública.

A existência deste tipo de mecanismos, num contexto marcado por uma crescente complexidade das políticas públicas, tem levado alguns autores² a considerar que a atividade de *lobbying* traz um amadurecimento das democracias, uma vez que, pelo menos em termos teóricos, poderá proporcionar uma decisão pública mais capaz de equilibrar os interesses em conflito, mais esclarecida e tecnicamente melhor preparada.

Ainda que estudos recentes³ demonstrem que não existe no nosso país uma indústria significativa do

¹ Comissão Europeia (2019), «Standard Eurobarometer 91 - Public opinion in the European Union», União Europeia (disponível na seguinte ligação; <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88420>).

² Hélio Ourém Campos (2010), «O lobby e a lei», in *O Direito*, 142, I.

³ Susana Coroado (2017), «O Grande Lóbi», *Objectiva*.

lobby, a regulação da atividade de *lobbying* ou de representação de interesses é necessária, porque, conforme já referimos noutras ocasiões, tem aumentado, no nosso país, a pressão dos cidadãos para que haja o reforço da transparência do sistema político. Acresce ainda ser igualmente necessário evitar uma certa anarquia, obscuridade e informalidade que se têm verificado neste domínio devido à existência de zonas cinzentas. E, principalmente, é necessário afastar a perceção geral de que na prática há influências indevidas nas decisões políticas e públicas e que apenas um certo número de privilegiados tem acesso aos decisores públicos/políticos.

A confirmar esta perceção refira-se que um Flash Eurobarómetro⁴ sobre a atitude das empresas relativamente à corrupção, publicado em dezembro de 2019, demonstrou que 65% dos empresários inquiridos consideravam que ter contatos na política era a única forma de ter sucesso nos negócios em Portugal, sendo este o país da União Europeia onde a percentagem de resposta a esta pergunta é maior. Um Flash Eurobarómetro⁵ idêntico, publicado em dezembro de 2015, já havia demonstrado, do mesmo modo, que 80% dos empresários inquiridos consideravam que o pagamento de subornos e a utilização de contatos privilegiados eram as formas mais fáceis de conseguir certos serviços públicos em Portugal.

Um estudo da Transparência e Integridade – Associação Cívica⁶ (TIAC), que procurou fazer uma análise da atividade do *lobbying* em Portugal e que alertou para os riscos de influência indevida, se o *lobby* se mantiver sem regulação no nosso país, qualificou com apenas 23% o grau de proteção do sistema contra o *lobby* indevido. O mesmo estudo qualificou ainda com apenas 13% o grau de transparência desta atividade em Portugal e atribuiu a pontuação de 37% ao nível de igualdade de acesso aos decisores políticos. Por outro lado, em 2013, um estudo da consultora Burson-Marsteller⁷, em que foi auscultada a opinião dos decisores públicos portugueses, demonstrou que, ainda que a maioria dos inquiridos (67%) considere que o *lobby* contribui para aumentar a participação dos cidadãos no processo político, a falta de transparência e a influência indevida que traz ao processo democrático são identificados, respetivamente, por 39% e 22% dos inquiridos como dois dos aspetos mais negativos do *lobby* em

⁴ Comissão Europeia (2019), «Flash Eurobarometer 482 - Businesses attitudes towards corruption in the EU», União Europeia (disponível na seguinte ligação: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/88739>).

⁵ Comissão Europeia (2015), «Flash Eurobarometer 428 - Businesses attitudes towards corruption in the EU», União Europeia (disponível na seguinte ligação: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/69434>).

⁶ TIAC (2014), «Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal», TIAC.

⁷ Burson-Marsteller (2013), «A guide to effective lobbying in Europe: The view of policy-makers», Burson-Marsteller.

Portugal.

Contudo, sublinhe-se que, contrariamente àquele que possa ser o entendimento comum, quer os decisores políticos, quer os representantes de grupos de interesses ou de *lobbies* são favoráveis à regulação desta atividade. Demonstram-nos isso os dados⁸ de 2013 recolhidos pela OCDE, que, tendo auscultado a opinião dos decisores políticos e dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies*, constatou que ambos os lados concordam maioritariamente (90% no caso dos primeiros e 76% dos segundos) que o reforço da transparência da atividade ajudaria a aliviar os problemas de tráfico de influências levado a cabo por lobistas e concordam que deveria haver um sistema de transparência obrigatório para todos os representantes de grupos de interesses ou *lobbies* (74% no caso dos primeiros e 61% no caso dos segundos). Mais recentemente um estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, coordenado por MARCO LISI⁹, demonstrou que é através dos grupos de interesse que os cidadãos têm uma maior possibilidade de participar na esfera política, melhorar a representação política (já que abrem uma via de contato com o poder político), de intervir no processo de decisão e de aumentar o escrutínio sobre o poder político (para além do momento eleitoral).

Atendendo ao que referimos anteriormente e às recomendações provenientes, por exemplo, da OCDE¹⁰ e da Transparência Internacional¹¹, o presente projeto de lei, cumprindo uma promessa constante do programa eleitoral do PAN, propõe-se regular a atividade de *lobbying*, por via do estabelecimento de um conjunto de regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação dos grupos de interesses ou *lobbies*. A regulação desta atividade, conforme se explicou anteriormente, não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite, conforme sublinha SUSANA COROADO¹², que haja uma clarificação do que é lícito e ilícito; uma atenuação dos riscos de influência indevida ou desproporcional de certos interesses; um incentivo ao aumento dos níveis de participação na decisão pública (reduzindo, assim, o peso de interesses mais poderosos); um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos e um contributo significativo para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na democracia.

⁸ OCDE (2013), «Survey on Lobbying for Lobbyists», OCDE.

⁹ Marco Lisi (2022), «Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português», FFMS.

¹⁰ OCDE (2013), «The guidance for decision-makers on how to promote good governance in lobbying», OCDE.

¹¹ Transparência Internacional (2012, 2015), «Lobbying in the european union: levelling the playing field», in regional policy paper, n.º 3 e «Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access», Transparência Internacional.

¹² Susana Coroado (2017), «O Grande Lóbi», Objectiva, páginas 138 e 139.

Ainda que seja claramente positiva, esta regulação da atividade de *lobbying*, conforme demonstram os dados apresentados por LUÍS DE SOUSA¹³ à Assembleia da República, não está regulada na maioria dos Estados-Membros da União Europeia e, quando o está, pode assumir diferentes formas. Segundo explica o referido autor, um número muito limitado de países tem leis dedicadas a este aspeto que consagram um registo obrigatório de lobistas (como são, por exemplo, os casos da Áustria, da Irlanda, da Lituânia e da Eslovénia). Alguns países optam por uma regulação parcial de alguns aspetos associados ao *lobby* ou por uma regulação sem a previsão de quaisquer sanções (como sucede na Polónia e na Hungria). Existem ainda outros países que optam por introduzir registos voluntários de lobistas e mecanismos de autorregulação (como sejam a Alemanha, a Croácia, a França, a Holanda e o Reino Unido).

Com a presente iniciativa, e com um intuito de assegurar um sistema de transparência que permita um melhor cruzamento de informações e uma melhor compreensão sobre o grau de influência dos *lobbies* nas decisões públicas, procuramos propor a consagração de um modelo similar ao existente no quadro do Parlamento Europeu e da União Europeia, por via de um acordo entre as duas instituições, estabelecido em 2014. Acordo este que procura assegurar uma lógica mista em que simultaneamente existe a obrigatoriedade de os lobistas se inscreverem no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies* e a obrigatoriedade de as entidades públicas registarem e publicarem mensalmente a lista das interações mantidas com lobistas, com a discriminação dos objetivos da interação e das posições defendidas pelos lobistas.

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. Este sistema alternativo afigura-se como mais eficaz que um sistema com registos específicos por cada entidade, visto que, uma vez que se reduz significativamente a burocracia, se retira alguns encargos às entidades públicas e se facilita a inscrição por lobistas. Permite também um melhor tratamento, agregação e comparação de dados e facilita um controlo do cumprimento das disposições legais. Este sistema implica ainda que exista uma entidade que assegure centralmente a gestão do sistema e que

¹³ Luís de Sousa (2017), «Considerações sobre as iniciativas legislativas apresentadas na Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas», TIAC, página 15.

controle o cumprimento das disposições legais, sendo que, no entender do PAN, a Entidade para a Transparência é a entidade que poderá desempenhar tal função com a independência e com o grau de competência técnica exigíveis. Naturalmente, propomos que haja uma norma de salvaguarda que garanta que são assegurados, por via orçamental, as verbas necessárias para assegurar a criação e operacionalização deste sistema.

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 2020¹⁴, 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. Desde já, seria incompreensível que, no Registo de Transparência existente no quadro do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, existam atualmente sociedades de advogados portuguesas¹⁵ inscritas na categoria de “Consultores profissionais/escritórios de advogados/consultores independentes” e que, no registo nacional, essas mesmas sociedades não tivessem de estar registadas, caso se dediquem igualmente à representação no âmbito da atividade de lobby em Portugal. Por outro lado, o já referido estudo da consultora Burson-Marsteller¹⁶ demonstrou que 67% dos decisores públicos portugueses inquiridos consideravam que as sociedades de advogados deveriam ser consideradas lobistas e apenas 6% consideravam que estas sociedades eram os lobistas mais transparentes. O contributo dos advogados e das sociedades de advogados para o processo legislativo pode ser muito positivo em termos técnicos. Contudo, estes contributos, não sendo ilegais ou censuráveis, devem ser feitos num contexto de transparência, em conformidade com aquelas que são as melhores práticas internacionais.

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

¹⁴ Em parecer ao Projecto de Lei n.º 253/XIV (PS), disponível em:

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953565a4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e68627938774f475a6c4e4749784d4331684d446b354c5452694e6a59744f4446684e5330314e6d4e694e6d56684d446b344e4467756347526d&fich=08fe4b10-a099-4b66-81a5-56cb6ea09848.pdf&inline=true>.

¹⁵ Dados disponíveis para consulta na seguinte ligação:

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=advogados&search=search>.

¹⁶ Burson-Marsteller (2013), «A guide to effective lobbying in Europe: The view of policy-makers», Burson-Marsteller.

violações desta futura lei. Em nossa opinião, a previsão de sanções centradas na mera suspensão de um lobista do registo e nas limitações de acesso aos edifícios das entidades públicas acaba por ser demasiado ligeiro, não impedindo que o *lobby* informal seja feito à margem da lei e não dando qualquer incentivo para que os lobistas cumpram as disposições legais. Tal sistema com uma lógica tão suave traduz-se, na prática, num sistema sem sanções e transforma o registo de lobistas num registo meramente voluntário. Assim, com o intuito de conseguir uma efetiva obrigatoriedade do registo de lobistas, propomos que, quando haja violação desta futura lei pelos lobistas, estes possam, também pelo período de um a três anos, ser limitados de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos e ser impedidos de ser candidatos ou concorrentes em procedimentos de contratação pública. Noutros países, preveem-se sanções mais duras - tais como multas avultadas ou penas de prisão. Contudo, parece-nos que a solução que propomos é aquela que, no quadro político português e no atual estado embrionário da regulação do *lobby* em que estamos, é a mais apta a conseguir gerar o consenso entre os diversos partidos políticos.

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. É de sublinhar que hoje, contrariamente ao que existe noutros ordenamentos jurídicos, a menos que conste nas exposições de motivos, não é possível identificar quais as pessoas ou entidades consultadas na fase de elaboração de um projeto de lei ou proposta de lei, ainda que, na prática, a Assembleia da República possibilite o acompanhamento e monitorização da tramitação do processo legislativo, após a entrada de uma iniciativa legislativa e até à sua publicação em Diário da República. Ressalva-se, contudo, a consulta efetuada já em sede de especialidade por parte das respetivas comissões parlamentares, ou as consultas que decorrem obrigatoriamente por força da lei, em que tal informação já consta da tramitação do processo legislativo.

Conforme afirma um estudo coordenado por MARCO LISI¹⁷, existe uma grande dificuldade em recolher dados empíricos sistemáticos acerca da influência da ação dos grupos de interesse junto do Governo, algo que se fica a dever à falta deste tipo de mecanismos, bem como da regulação do lobbying. A consagração deste mecanismo concreto no plano da Assembleia da República quanto a projetos e propostas de lei assegura o cumprimento das recomendações da Transparência Internacional¹⁸ e do relatório da 4ª Ronda de Avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa¹⁹ (GRECO), que têm defendido a introdução deste mecanismo no nosso país com o intuito de reforçar a transparência da

¹⁷ Marco Lisi (2022), «Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português», FFMS.

¹⁸ Transparência Internacional (2015), «EU legislative footprint: What's the real influence of lobbying?», TI-EU Office.

¹⁹ GRECO (2016), «Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors : Fourth Evaluation Round, Portugal, Evaluation IV Report», Council of Europe.

Assembleia da República, tornar o processo legislativo mais inclusivo e de permitir uma monitorização sobre a amplitude da influência dos grupos de pressão junto da Assembleia da República.

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. A existência desta avaliação regular e de um compromisso de revisão, ao fim de um certo período de tempo, segue as recomendações da OCDE²⁰, procurando assegurar uma constante adaptação e melhoramento do sistema em função dos desafios e dificuldades que o seu funcionamento prático possa vir a colocar.

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 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 estudos²¹ 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.

O presente projeto corresponde, com algumas alterações²², ao Projetos de Lei n.ºs 181/XIV/1^a e 252/XV/1.^a apresentados pelo PAN e aprovados em votação na generalidade, respectivamente, em 2021

²⁰ OCDE (2013), «The guidance for decision-makers on how to promote good governance in lobbying», OCDE.

²¹ Veja-se por exemplo: TIAC (2014), «Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal», TIAC.

²² 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.

e em 2023, mas que não puderam ver o seu processo legislativo concluído devido às dissoluções da Assembleia da República ocorridas em 2021 e em 2024. Relembre-se que o projeto de lei que agora se reapresenta foi, com base na análise de 15 indicadores, em 2021, considerado pela associação cívica Transparência e Integridade/Transparência Internacional o melhor e mais completo de todos os projetos sobre regulamentação do *lobbying* que foram apresentados²³.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

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.

2- A presente lei procede também:

- a) à primeira alteração à 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;
- b) à décima sétima alteração do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, alterada pela Leis n.os 24/95, de 18 de agosto, 55/98, de 18 de agosto, 8/99, de 10 de fevereiro, 45/99, de 16 de junho, 3/2001, de 23 de fevereiro, 24/2003, de 4 de julho, 52-A/2005, de 10 de outubro, 44/2006, de 25 de agosto, 45/2006, de 25 de agosto, 43/2007, de 24 de agosto, 16/2009, de 1 de abril, 44/2019, de 21 de junho, 60/2019, de 13 de agosto, 53/2021, de 12 de agosto, 58/2021, de 18 de agosto, e 22/2024, de 15 de fevereiro.

3 - O exercício das actividades previstas na presente lei processa-se com observância

dos seguintes princípios:

- a) Princípio da transparência;
- b) Princípio da integridade;
- c) Princípio da igualdade de oportunidades na participação no processo de

²³ Informação sintetizada na seguinte ligação: <https://www.publico.pt/2021/02/11/politica/noticia/tiac-avalia-propostas-lobbying-semaforo-pan-melhor-ps-pior-1950178>.

- d) formação, decisão e execução de actos jurídico-públicos;
- e) Princípio da protecção de dados pessoais;
- f) Princípio da cooperação leal.

Artigo 2.º

Representação de grupos de interesses ou *lobbies*

1- São atividades de representação de grupos de interesses ou *lobbies* todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros, os processos decisórios e a formulação, a execução ou os resultados das políticas públicas, de atos legislativos, de atos regulamentares, de atos administrativos, de contratos públicos das entidades públicas.

2- As atividades previstas no número anterior incluem, designadamente:

- 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.

3- Não se consideram abrangidos pela presente lei:

- a) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro;
- b) 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;
- c) As petições, representações, reclamações ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou coletivamente, sem qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de petição ou de participação na vida pública, nomeadamente através da sociedade civil ou das organizações não governamentais;
- d) O exercício de direitos procedimentais decorrentes da legislação aplicável ao procedimento administrativo, incluindo os procedimentos de contratação pública, com vista à prática de atos administrativos ou à celebração de contratos, aos quais já se aplicam as regras de transparência do Código do Procedimento Administrativo, do Código dos Contratos Públicos e da legislação de acesso aos documentos administrativos.

4- O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos e deveres previstos na Constituição e na Lei para efeitos de concertação social e audição e participação nos processos de tomada de decisão das

entidades públicas.

5- O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos previstos na Constituição e na lei, nomeadamente no âmbito do exercício do direito de petição, do direito de participação na vida pública, do direito de manifestação e da liberdade de expressão, nem confere qualquer tratamento privilegiado ou diferenciado no acesso a contactos com decisores públicos, visando apenas assegurar o registo e a transparência dos contactos realizados.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

1- 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 respetivos 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.

Artigo 4.º

Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies*

1- 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.

2- As entidades 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, devem obrigatoriamente inscrever-se no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies*, através de uma secção específica para o efeito constante do portal na *Internet* da Entidade para a Transparência, aceitando que as informações que prestarem nessa sede passem a ser de domínio público.

3- Os representantes de grupos de interesses ou *lobbies* agrupam-se no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies* nas seguintes categorias:

- a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios das entidades públicas abrangidas pela presente lei;
- b) Representantes de interesses de terceiros, onde se incluem todas as pessoas individuais e colectivas que actuem como representantes de interesses de terceiros;
- c) Representantes de interesses empresariais, onde se incluem pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses;
- d) Representantes institucionais de interesses coletivos, onde se incluem as entidades representativas de interesses de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos, sem prejuízo do exercício dos direitos que constitucional e legalmente lhe estão atribuídos;
- e) Outros representantes, onde se incluem todos aqueles, que, não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.

4- São automática e oficiosamente inscritas no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies* as entidades referidas na alínea a) do número anterior, sem prejuízo de lhes poder exigir informações sujeitas a registo obrigatório que não sejam passíveis de obter de forma automática e oficiosa.

5- As entidades públicas abrangidas pela presente lei disponibilizam, no respetivo sítio na *Internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes às suas iniciativas e poderão criar sistemas de notificações eletrónicas dos cidadãos relativas ao início dessas consultas públicas.

7- As entidades públicas reportam mensalmente à Entidade para a Transparência o registo de interações com entidades inscritas no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies*, ocorridas no decurso do mês precedente, através da entrega do formulário preenchido, cujo modelo consta do anexo I da presente lei, da qual faz parte integrante.

8- Para efeitos do número anterior são consideradas interações aquelas referidas no número 2 do artigo 2.º da presente lei.

9- O registo de interações referido no número 7 do presente artigo deve ser publicado na página na *Internet* da respetiva entidade pública e em secção específica para a divulgação de tais registos na página de *Internet* da Entidade para a Transparência.

10 - O registo mencionado no presente artigo é de acesso público, disponibilizado em acesso livre na internet e em formato de dados legíveis por máquina, pesquisáveis e abertos.

Artigo 5.º

Objecto do registo

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

a) Informações gerais:

- I. Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico e sítio na *Internet*;
- II. Nome dos titulares dos órgãos sociais e capital social;
- III. Enumeração de todos os interesses representados e dos setores de atividade em que ocorrerá a representação de interesses e de *lobbies*;
- IV. Nome da pessoa singular responsável pela atividade 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 atividades de representação de interesses e de *lobbies* e a percentagem de tempo despendido por cada uma dessas pessoas na realização de tais atividades, tendo por referência a respetiva atividade a tempo inteiro;
- VI. 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;
- 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 atualização.

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

- I. O volume de negócios imputável à atividade de representação de interesses ou de *lobbies* no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da atualização;
- II. A enumeração de todos os clientes por conta dos quais a atividade de representação é realizada;
- III. As receitas anuais provenientes dos clientes por atividades 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;
 - 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 atividade de representação de interesses ou de *lobbies* no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da atualização;
- II. Uma estimativa dos custos anuais relacionados atividade de representação de interesses ou de *lobbies*.

2- O disposto no número anterior não dispensa a obrigação de registo das entidades cuja representação de interesses e de *lobbies* é realizada através de terceiro intermediário.

3- A inscrição no registo é cancelada:

- a) A pedido das entidades registadas, a qualquer momento;
- b) Em consequência da violação dos deveres enunciados na presente lei, nos casos nela previstos.

4- As entidades registadas devem manter os seus dados constantes do registo atualizados, dispondo para o efeito de 30 dias a contar dos factos ou circunstâncias que obriguem à atualização do registo para solicitar a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1.

5- A veracidade e atualização do conteúdo do registo são da responsabilidade dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies*, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.

Artigo 6.º

Incompatibilidades e impedimentos

1- Os titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto de órgão de pessoa coletiva, de ministério ou órgão de que tenha sido titular, durante um período de quatro anos contados desde o final do exercício de funções.

2- Para efeitos da presente lei, a atividade 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 de apoio aos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou equiparados;
- c) O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;
- d) A existência de uma relação conjugal, de uma união de facto, de uma relação de parentesco em linha reta ou de uma relação de afinidade em linha reta até ao 2.º grau com titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados.

3 - As entidades que se dediquem profissionalmente à atividade de mediação na representação de interesses devem evitar a ocorrência de conflitos de interesses, nomeadamente evitando a representação

simultânea ou sucessiva de entidades sempre que a mesma oferecer risco de diminuição da sua independência, imparcialidade e objectividade ou que possa distorcer ou manipular a informação fornecida às entidades públicas.

Artigo 7.º

Direitos das entidades registadas

1 - Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm direito:

- a) A contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação de grupos de interesses ou *lobbies*, nos termos da presente lei e da regulamentação setorial e institucional aplicável;
- b) De acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades e nos termos dos regulamentos ou regras das respetivas entidades públicas, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades;
- c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;
- d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;
- e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo, bem como a defender-se de queixas que lhe digam respeito.

2 - O disposto na alínea b) do número anterior não dispensa o cumprimento das regras de acesso e circulação em edifícios públicos, não podendo em circunstância alguma ser criados regimes especiais de acesso a entidades que realizem actividades de representação de interesses.

Artigo 8.º

Deveres das entidades registadas

1 - Sem prejuízo de outros deveres resultantes da Constituição, da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm o dever de:

- a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, aceitando os elementos constantes das suas declarações sejam de domínio público;
- b) Garantir que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas, devendo cooperar no âmbito de pedidos administrativos de informações complementares e de atualizações;
- c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;
- d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;
- e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja

clara e inequívoca a natureza do contato estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contato;

- f) Respeitar as regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirijam, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída e atribuição de identificação própria;
- g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;
- h) Abster-se de infringir e de incitar as entidades públicas, os seus titulares, os seus membros e os seus funcionários a infringir as regras constantes da presente lei e as normas de comportamento que lhes são aplicáveis;
- i) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todos os partidos políticos representados em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;
- j) Garantir que a informação e documentos entregues aos titulares de órgãos das entidades públicas não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos;
- k) Aceitar que as queixas que lhes digam respeito sejam tratados com base nas regras constantes da presente lei;
- l) Sujeição, nos termos da presente lei, às medidas que devam ser aplicadas em caso de incumprimento.

2 - As entidades que se dedicam profissionalmente à actividade de representação de interesses privados de terceiros devem manter registo de todas as relações contratuais por si desenvolvidas nesse âmbito, podendo a prova dos mesmos ser solicitada pela entidade pública junto da qual pretendem realizar um contacto.

Artigo 9.º

Audiências e consultas públicas

1- As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies* antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.

2- O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo, no Código dos Contratos Públicos e demais legislação administrativa em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou conainteressadas, bem como às audições e participações legalmente previstas no âmbito de processos legislativos e de processos de tomada de decisão das entidades públicas .

3- Cada entidade pública abrangida pela presente Lei disponibiliza, no respetivo sítio na *Internet*, uma

página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.

4- Sem prejuízo do disposto na regulamentação específica de cada entidade, as atuações e os elementos remetidos pelas entidades sujeitas a registo feitas ao abrigo da presente lei devem ser identificadas na documentação instrutória dos procedimentos decisórios em causa.

Artigo 10.º

Mecanismo de pegada legislativa

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.

Artigo 11.º

Violação de deveres e quadro sancionatório

1- Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode, após procedimento instrutório com garantias de defesa e tendo em conta a gravidade e as circunstâncias específicas da falta cometida, determinar a aplicação pela Entidade para a Transparência de uma ou várias das seguintes sanções:

- a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo ou da possibilidade de estabelecerem contactos institucionais, por um período de 6 meses a 2 anos;
- b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação;

- c) A proibição de candidatura a subsídios ou apoios financeiros concedidos por entidades públicas nacionais, pelo período de um a três anos;
- d) O impedimento de ser candidato ou concorrente em procedimentos de contratação pública, pelo período de um a três anos.

2- As decisões previstas no número anterior são publicadas na secção do Registo de Transparência de Representação de Interesses e de Lobbies constante da página na *internet* da Entidade para a Transparência, sem prejuízo da possibilidade de recurso das decisões para o Tribunal Constitucional.

3- O disposto na alínea *a)* do número 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.

4 - Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto das entidades públicas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de entidades sujeitas ao registo, sendo-lhes obrigatoriamente disponibilizados canais de denúncia para o efeito e mecanismos que permitam o acompanhamento em tempo real da queixa.

Artigo 12.º

Códigos de Conduta e medidas complementares

1 - As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem adotar códigos de conduta ou prever disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, para densificação das obrigações dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies*.

2 - As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem ainda adotar as medidas complementares que considerem necessárias à promoção e incentivo do registo obrigatório das entidades que exerçam actividades de representação de interesses.

Artigo 13.º

Divulgação e avaliação do sistema de transparência

1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies* e da sociedade civil.

2- 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 atualizações, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugestões para a sua melhoria no futuro.

3- O relatório referido no número anterior é apresentado à Assembleia da República e, a pedido de qualquer um dos partidos políticos representados na Assembleia da República, pode ser objeto de discussão em reunião do respetivo plenário.

4- A Entidade para a Transparência deve ainda proceder a consultas regulares com os representantes de grupos de interesses ou *lobbies*, associações da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de transparência, as associações profissionais, as instituições do ensino superior e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

Artigo 14.º

Alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro

1- É alterado o artigo 8.º do anexo à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 8.º

[...]

1 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) Organizar e gerir o Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies*, bem como instruir e decidir sobre os processos inerentes à violação dos deveres aplicáveis às entidades registadas e exercer as demais competências que lhe são atribuídas por lei.

2 - [...].»

2- A 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, na sua redação atual, é republicada em anexo à presente lei, da qual é parte integrante.

Artigo 15.º**Alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro**

É alterado o artigo 11.º-A da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 11.º-A

[...]

[...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) Decidir os recursos de decisões da Entidade para a Transparência previstas na Lei que 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, às quais se aplicam com as devidas adaptações as regras previstas no subcapítulo VI do capítulo III do título III da presente lei.»

Artigo 16.º**Alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março**

É alterado o artigo 28.º da Lei n.º 7/93, de 1 de março, na sua redação atual, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 28.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5- Ressalva-se do direito de livre trânsito previsto no número 2 do presente artigo, os antigos deputados que se que se dediquem a título profissional a atividades de representação de grupos de interesses ou *lobbies* ou de representação de caráter geral diretamente relacionadas com o processo decisório da

Assembleia da República, que não podem, enquanto durarem essas atividades, beneficiar da facilidade de acesso ali prevista, estando sujeitos às disposições aplicáveis à atividade de lobbying.»

Artigo 17.º

Aplicação nas Regiões Autónomas

O disposto na presente lei em matéria é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo da publicação de decreto legislativo regional que proceda à sua adaptação aos órgãos de governo próprio e à administração regional.

Artigo 18.º

Norma transitória

1- Incumbe ao Governo inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2025, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e ao funcionamento do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies*.

2- Até que seja constituído o registo previsto no número anterior vigorará um período transitório durante o qual não são exigíveis as obrigações previstas na presente Lei.

3- Decorridos cinco anos sobre a entrada em vigor da presente lei, a Assembleia da República avalia o seu impacto e procede à sua revisão de acordo com essa avaliação.

Artigo 19.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2025.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, dia 12 de Junho de 2024

A Deputada,

Inês de Sousa Real

ANEXO I

(a que se refere o n.º 7 do artigo 4.º)

Formulário para preenchimento por parte das entidades públicas abrangidas pela presente lei

Registo de interações

1- Identificação do mês a que se reporta o presente registo

--

2- Existiram algum tipo de interações com entidades inscritas no Registo de Transparência de Representação de Interesses e de *Lobbies*?

Sim	<input type="radio"/>	Não	<input type="radio"/>	Nota: Em caso de resposta negativa o preenchimento do formulário encontra-se concluído.
-----	-----------------------	-----	-----------------------	---

3- Lista das interações realizadas:

Data da interacção:	Identificação da entidade com quem se realizou a interacção:	
	Tipo de interacção:	
	Objectivo da interacção:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interacção:	
Data da interacção:	Identificação da entidade com quem se realizou a interacção:	
	Tipo de interacção:	
	Objectivo da interacção:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interacção:	
Data da interacção:	Identificação da entidade com quem se realizou a interacção:	
	Tipo de interacção:	
	Objectivo da interacção:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interacção:	
Data da interacção:	Identificação da entidade com quem se realizou a interacção:	
	Tipo de interacção:	

	Objectivo da interacção:	
	Posição defendida pela entidade com quem se realizou a interacção:	

ANEXO II

(a que se refere o n.º 1 do artigo 10.º)

Formulário para preenchimento por parte dos Grupos Parlamentares/Deputados

Pegada legislativa da Iniciativa apresentada

1- Identificação do tipo de iniciativa e do seu objecto

--

2- A iniciativa apresentada foi precedida, na sua fase preparatória, de alguma consulta ou interacção, sob qualquer forma, realizada por quaisquer pessoas singulares ou colectivas, com ou sem fins lucrativos, sob a forma comercial ou não?

Sim	<input type="radio"/>	Não	<input type="radio"/>	Nota: Em caso de resposta negativa o preenchimento do formulário encontra-se concluído.
-----	-----------------------	-----	-----------------------	---

3- Consultas ou interacções realizadas na fase preparatória da presente iniciativa legislativa:

Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	Tipo de consulta ou interacção:	
	Data da consulta ou interacção:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	
Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	Tipo de consulta ou interacção:	
	Data da consulta ou interacção:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	

	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	
Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	Tipo de consulta ou interacção:	
	Data da consulta ou interacção:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	
Identificação da pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	Tipo de consulta ou interacção:	
	Data da consulta ou interacção:	
	Posição defendida pela pessoa consultada ou quem se realizou a interacção:	
	Contributo dado para a presente iniciativa legislativa:	

+++

Cumpra pois emitir Parecer:

O *lobby* ou lobbying é um instrumento democrático de representação de interesses, cujos conceitos são geralmente utilizados para definir um grupo organizado de pessoas ou empresas. sem prejuízo de poderem ser também meros cidadãos, que têm por fim defender interesses em comum e influenciar decisões. normalmente no sector público mas sem buscar o controle formal do governo.

A actuação do *lobby* pode imiscuir-se em situações de carácter positivo ou negativo, que dependem da intenção do grupo.

Dessa forma, a regulamentação da atividade do *lobby* quer e deve justamente expor de forma clara os interesses defendidos pelos lobistas e seus respectivos papéis desempenhados no cenário político e económico do país, pois quanto mais oculto for o exercício do lobbying, mais espaço poderá ter a corrupção, mas quanto for mais claro e transparente, mais difícil será de corromper.

Nas democracias representativas costuma haver grupos organizados, destinados através de intermediários a interferir/influenciar os decisores políticos, nomeadamente a nível do poder legislativo, actuando assim na esfera pública balizada pelos cidadãos e pelo Governo

Seria uma influência de representação de interesses no contacto com agentes políticos, para que estes seguissem as pretensões do grupo de interesses ou pelo menos as levassem em conta nas decisões legislativas que houvessem de tomar

Mas se as democracias representativas são resultado do voto dos cidadãos que as exprimem, poderia dizer-se que tais grupos de influência política, não teriam justificação de ser por serem exteriores aos procedimentos normais de votação, ou exteriores aos partidos políticos que fundamentam as democracias, nos quais estas buscam o sustento

Poderia gerar-se a conclusão de que as finalidades pretendidas com os grupos de influência, ao pretenderem ser grupos de interferência podiam gerar situações de corrupção, se houvesse contrapartidas ou favores ao Governo ou deste àqueles pela decisão consubstanciada na aceitação dessas pretensões.

Mas a organização dos grupos de influência em geral, pode assumir uma actuação de neutralidade, quando exercida no respeito pela lei e pela ética, com interesses definidos e legítimos, apenas necessitando de audição do poder público para que este seja informado e pondere em determinadas medidas, decisões, ou atitudes na sequência do que foi informado

O *lobby*, em si, não é um acto de ilicitude criminal. Envolver-se nas decisões políticas para defender seus interesses é um direito de qualquer cidadão

Só há crime quando, ocorre corrupção ativa ou passiva, como meio de tentar persuadir os políticos, ou seja quando alguma vantagem pessoal é oferecida pelo agente do *lobby*, ou solicitada ou aceite pelo político.

Ainda assim, poderia dizer-se que tais grupos não deveriam ter contacto com os agentes políticos, mas porventura limitarem-se à propaganda extra corredores da política, como meios de comunicação social,

Mas, atendendo à liberdade de expressão e manifestação, os grupos ou *lobbys* não deixarão de ser permitidos, embora com a devida distinção entre o que apregoam e, as decisões legislativas.

Entre o ser e o dever ser, deverão ser regulamentados, vinculados a regras de procedimentos e códigos de conduta, a fim de que haja uma objectividade e transparência de regras de actuação e manifestação, sem pressão, e com respeito pelos agentes políticos e pelas suas decisões.

O *lobby* até será democraticamente útil, quer seja nas formas de *direct lobbying*, *top lobbying* ou *outside lobbying*, desde que não esteja conjugado com o uso de meios ilícitos para o exercício de influência sobre um acto político, quando por ex.. se tratar de uma representação técnica e especializada, em que a transparência (*accountability*) para ambas as partes assume importância fundamental

A regulação ou regulamentação do *lobby* é assim acção necessária para afastar da corrupção e garantir a integridade e transparência dos agentes

E, neste sentido aponta a proposta da OCDE, considerando que o sucesso da regulamentação do *lobby* deveria seguir dez princípios:

- Todos deviam ter acesso aos mesmos canais de informação para agirem nos processos de formulação de políticas públicas;
- As regras impostas ao *lobby* devem ser tomadas dentro do contexto social e político da nação, respondendo às demandas da sociedade nesse setor;

. A regulamentação do *lobby* deve estar inserida nos mesmos princípios jurídicos da boa governança pública;

- Os países devem claramente definir os termos "*lobby*" e "lobista" para fins regulatórios;
- Os cidadãos, empresas e burocratas do país devem ter acesso a informações suficientes sobre o funcionamento do *lobby*;
- O público tem o direito de amplo escrutínio sobre as atividades de *lobby*;
- Os países devem criar uma cultura de integridade na tomada de decisão por agentes públicos;
- Os grupos de *lobby* devem agir de forma profissional e transparente;
- Os países devem envolver todos os grupos interessados no *lobby* para desenvolver estratégias de cumprimento da ética e das metas de transparência;
- As normas sobre *lobby* devem ser periodicamente revistas e adaptadas à realidade e vontade da nação.

É assim necessária a existência de um código de ética e conduta na estrutura do *lobby* e bem como do poder público,

Nos EUA o *Lobbying Disclosure Act*. regulamenta a permissão da actuação lobista, mantendo a respectiva actividade, dos indivíduos, empresas e entidades envolvidos dentro da legalidade, precisando declarar a área e o departamento no qual realizaram *lobby* e os valores investidos.

Também existem normas para os políticos, em que por regra, é proibido aceitar presentes e viagens dos lobistas; e, depois de deixarem o serviço público, têm de aguardar dois anos para prestar serviços de *lobby*.

A continuidade do processo de regulamentação do *lobby* é importante para regulamentar a representação de interesses, garantindo transparência às escolhas públicas e assegurando que agentes privados não prevaleçam sobre os interesses da sociedade, mas possam contribuir com informações para a tomada de decisão.

O *lobby* busca influenciar decisões políticas socorrendo-se de uma boa estratégia de comunicação, que seja moderna e persuasiva e garanta uma boa imagem

Por exemplo, os sectores de comunicação e *marketing* de uma empresa, que realizam o trabalho de cuidar da marca e da imagem da empresa, são importantes no dia a dia de qualquer tipo de negócio, independente do porte e segmento de mercado

Uma das principais actuações aplicadas é a persuasão, pois que esta tende a convencer com argumentos convincentes sobre uma ideia, opinião ou entendimento. A estratégia de comunicação, para ser mais eficaz, até costuma fazer uso de recursos emocionais e simbólicos para atingir o seu objetivo.

Em suma, para concretizar o *lobby*, torna-se necessário organização e domínio das técnicas mais eficientes, e expressão de forma adequada para o convencimento dos agentes públicos

Também é necessário que se consiga expressar de forma adequada os desejos do grupo interessado em convencer os agentes públicos de que os objectivos são legítimos, à semelhança do que acontece quando se convence o público a comprar um produto ou serviço.

Por isso, na prática do *lobby*, a comunicação é importante bem como as suas técnicas de persuasão..

O bom relacionamento com a imprensa é também de importância fundamental uma vez que a assessoria de imprensa é a equipa mais apta para esse trabalho.

O seu objetivo é o de conseguir que a empresa seja divulgada no meio de comunicação, seja para promover um evento, lançar um novo produto ou conquistar credibilidade da opinião pública. Essa comunicação também serve para que a empresa se posicione politicamente em relação a temas relevantes.

Essa é mais uma estratégia de *lobby*, pois, se os anseios de uma empresa tiverem visibilidade nos media, o governo sentir-se-á persuadido, influenciado de certa forma, a realizar os desejos daquele grupo, sobretudo quando o público também é convencido.

É importante ainda que a empresa tenha um bom trabalho de *marketing* e *publicidade*, a fim de fortalecer a sua marca. Assim, conseguirá ganhar apoio da opinião pública, e projectar o seu *lobby* junto do Governo

Como se refere no preâmbulo do projecto:

“ Uma das medidas necessárias no âmbito das medidas tendentes a garantir o combate dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências inseridas na estratégia integrada que referimos é, [---] a aprovação de uma lei que discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de *lobbying* ou de representação de interesses no nosso país. Algo que asseguraria a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de *lobbying*.

É hoje certo que os decisores políticos, em Portugal e no resto do mundo, não devem trabalhar isolados do mundo real e devem procurar assegurar que existem mecanismos tendentes a garantir um diálogo aberto, transparente e regular com a sociedade civil e os seus diversos setores. De resto, a Constituição da República Portuguesa reconhece aos cidadãos o direito de participação na vida pública, prevê a obrigatoriedade de consulta e participação dos interessados nos processos de decisão pública e consagra diversos mecanismos de participação dos cidadãos e dos grupos de interesse nos processos de decisão pública.

A existência deste tipo de mecanismos, num contexto marcado por uma crescente

complexidade das políticas públicas, tem levado alguns autores²⁴ a considerar que a atividade de *lobbying* traz um amadurecimento das democracias, uma vez que, pelo menos em termos teóricos, poderá proporcionar uma decisão pública mais capaz de equilibrar os interesses em conflito, mais esclarecida e tecnicamente melhor preparada.

Ainda que estudos recentes²⁵ demonstrem que não existe no nosso país uma indústria significativa do *lobby*, a regulação da atividade de *lobbying* ou de representação de interesses é necessária, porque, , tem aumentado, no nosso país, a pressão dos cidadãos para que haja o reforço da transparência do sistema político. Acresce ainda ser igualmente necessário evitar uma certa anarquia, obscuridade e informalidade que se têm verificado neste domínio devido à existência de zonas cinzentas. E, principalmente, é necessário afastar a percepção geral de que na prática há influências indevidas nas decisões políticas e públicas e que apenas um certo número de privilegiados tem acesso aos decisores públicos/políticos. “

+++

Nesta ordem de ideias, e examinado o projecto de lei enviado:

A- Considerando que a legalização do *lobby* sempre teria de ater-se ao princípio. da legalidade e acolhimento ao regime de prevenção da corrupção, entende-se que o **nº3 do artº 1º** deveria explicitar além dos princípios da transparência e da integridade, o princípio da legalidade:

Consequentemente, do **nº 3 do artº1º** passaria a constar:

3 - O exercício das actividades previstas na presente lei processa-se com observância dos seguintes princípios:

- a) Princípio da transparência;
- b) Princípio da integridade;
- c) Princípio da legalidade
- d) Princípio da igualdade de oportunidades na participação no processo de formação, decisão execução de actos jurídico-públicos;
- e) Princípio da protecção de dados pessoais;
- f) Princípio da cooperação leal.

²⁴ Hélio Ourém Campos (2010), «O lobby e a lei», in *O Direito*, 142, I.

²⁵ Susana Coroado (2017), «O Grande Lóbi», Objectivaº.

B- **O artº 2º** descreve no nº2

2- As atividades previstas no número anterior incluem, designadamente:

- 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;

Seria de eliminar a expressão “sob qualquer forma” porque permite uma discricionariedade arbitrária nos contactos, envio e circulação.

O ideal seria explicitar-se como se processam/concretizam, os contactos, envio e circulação

C- **No artº 9º**, considerando que cada lobby deve vincular-se a código de conduta que o estrutura e regulamenta, seria de acrescentar, em concretização do princípio da transparência, o nº 5. do teor seguinte:

5-Todas as entidades sujeitas a registo de transparência devem apresentar no momento do registo o código de conduta que as regula

D- **No nº 3 do artº 10º** onde está: “3- As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências[...]” , tendo em conta o princípio da transparência, seria de substituir “podem” por “devem”, ficando a constar: “3- As entidades públicas abrangidas pela presente lei, devem no quadro das suas competências [...]”

E- **No artº 11º**, onde consta;

“4 - Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto das entidades públicas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de entidades sujeitas ao registo, sendo-lhes obrigatoriamente disponibilizados canais de denúncia para o efeito e mecanismos que permitam o acompanhamento em tempo real da queixa.”

Seria de alterar o nº4 em atenção à competência da Entidade para a Transparência, tendo em conta a confusão que resulta quando assinala o nº4 - Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto das entidades públicas

Mais simples e conveniente, será assinalar-se no nº4 - Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto da Entidade para a Transparência”

F- **No artº 12º** seria de eliminar a expressão “ou prever disposições especificamente”, atenta a relevância dos códigos de conduta

G- **No artº 13º nº 1** onde está:

“1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies* e da sociedade civil. “

Tendo em conta os princípios da transparência e da integridade e, uma vez que nos termos do arº 2º nº1 do Dec-Lei nº 109-E/2021, de 9 de Dezembro: “1 - O MENAC tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas,” seria conveniente dizer-se:

“1- As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública e do MENAC, dos representantes de grupos de interesses ou *lobbies* e da sociedade civil.

E, pelo exposto, no nº 3 onde está:

3- O relatório referido no número anterior é apresentado à Assembleia da República[...]

Seria de assinalar:

3- O relatório referido no número anterior é apresentado à Assembleia da República, e ao MENAC[...]

+++

Em conclusão:

A matéria da regulamentação das atividades de Lobbying, e dos correspondentes cuidados que lhe devem estar associados, tem sido considerada necessária e importante no contexto de promoção da transparência da gestão pública, particularmente no quadro das medidas de controlo dos conflitos de interesses e de prevenção da corrupção.

Organismos internacionais que têm realizado avaliações a Portugal relativamente a esta problemática, incluindo mais recentemente a OCDE e o GRECO, têm sinalizado diversas fragilidades nesta matéria, recomendando correlativamente a necessidade de adoção de medidas e instrumentos de controlo e prevenção de riscos.

Neste âmbito, o MENAC considera que os normativos a adotar relativamente às questões da regulamentação das atividades do Lobbying e dos correspondentes cuidados procedimentais

que lhe devem estar associados, incluindo o Registo de Transparência e o Mecanismo de Pegada de Legislativa, como os que estão em apreço na proposta legislativa, devem ajudar a promover, de forma clara e inequívoca, o cumprimento das recomendações que têm sido apresentadas por organismos como os anteriormente indicados, nos relatórios sobre estas matérias, incluindo na verificação de componentes tão importantes como:

- Transparência em todas as fases associadas aos processos de lobbying, incluindo publicitação de agendas, conteúdos de contactos realizados e correspondentes decisões adotadas
- Informação clara e de acesso público relativamente a todos os procedimentos de atividades lobistas, incluindo o seu objeto e as identidades dos participantes
- Criação de plataformas de acesso público com registos de interesses e identificação de lobistas
- Adoção de medidas de prevenção de conflitos de interesses e de riscos de corrupção e infrações conexas
- Adoção de códigos de conduta adequados ao desenvolvimento das atividades de lobbying, com indicação de boas práticas e previsão de quadros sancionatórios relativamente a situações de incumprimento

Sem mais, é este o parecer do MENAC

+++

1 de Julho de 2024

O Presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)

António Pires Henriques da Graça

Juiz Conselheiro -Jubilado – do Supremo Tribunal de Justiça



MENAC
MECANISMO NACIONAL
ANTICORRUPÇÃO

António Pires da Graça
Presidente



Email: antonio.p.greca@meo-anticorrupt.pt
Tel: +351 210 540 950
Escadinhas de S. Crispim, n.º 7
1149-049 LISBOA