Parecer

*

A Senhora Deputada Cláudia Santos Presidente da Comissão Eventual para acompanhamento integrado da execução e monitorização da Agenda Anticorrupção, alegando que se encontra "pendente para apreciação nesta Comissão Parlamentar o **Projeto de Lei n.º 346/XVI/1.ª (PSD) –** Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas nacionais ou estrangeiras que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República", solicitou em 3 do corrente mês, "a emissão de um parecer sobre esta iniciativa legislativa, no prazo indicativo de **10 dias."**

*

Foi enviado o respectivo Projecto de Lei nº 346/XVI/1.ª que aqui se dá por reproduzido

*

Lido e analisado o referido projecto de lei, cumpre emitir Parecer:

A representação legítima de interesses junto de entidades públicas e a criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República são manifestações metodológicas de regulação do lobbying

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 caráter 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 no objecto das 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, constitucionalmente garantidos, 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, 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, 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.

Acresce que:

Actualmente a inovação transforma rapidamente o mundo em que vivemos, a uma velocidade e com tal intensidade que há uns anos seria impensável, gerando avanços tecnológicos e trazendo novas oportunidades e novos riscos.

A ética, a integridade e a responsabilidade são fundamentais para orientar a inovação em direção a um futuro sustentável e equitativo.

A chamada era da informação ultrapassou e superou a metodologia da era industrial. havendo lugar a novas capacidades para garantir o sucesso da competição.

As relações sociais hoje assentam em vectores de transparência, flexibilidade, autonomia dos agentes, horizontalidade, civismo e no poder das Tecnologias de Informação e Comunicação. assim delimitando o paradigma das instituições

A perenidade da localização territorial do poder esbate-se perante uma tendência a tudo deslocalizar, e a exigente adaptalidade,

A mutação da evolução tecnológica, reflecte-se no Estado e na sociedade

As sociedades contemporâneas exigem na sua cultura estruturante que a divulgação. a abertura e a transparência sejam compreensíveis

O Estado autoexige-se em actuação de forma transparente para conseguir resultados efetivos e eficazes

A apreensão social da informação exige abertura, precisão, compreensibilidade, transparência e que seja divulgada tempestivamente, para que possa haver eficaz responsabilização

A centralidade da informação no mundo contemporâneo revela uma dimensão global e inerente dinamismo no espaço social, com vista a fortalecer a democracia, ampliando o exercício da cidadania, ajudando a promover o controle social, e, por conseguinte, a inibir a corrupção.

Por outro lado, a transparência ganhou popularidade.

A revolução digital, expandiu a transparência como globalmente inevitável.

A digitalização democratizou o poder, deslocando-o de poucos indivíduos de grande visibilidade para as muitas pessoas que têm a tecnologia disponível.
A transparência atinge a disseminação das boas práticas de governação incidindo sobre o modo como as instituições são administradas e controladas, e configura-se como um eixo privilegiado na actuação administrativa fazendo da transparência a regra geral.
Em sociedades democráticas, os cidadãos têm o direito liminar de saber, de debater o assunto. de se expressarem, e de serem informados sobre a acção governativa.
Essas sociedades pressupõem a transparência e a abertura pelos órgãos governamentais exigindo o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos, com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
Torna-se indispensável que as entidades públicas disponibilizem informações que sejam de interesse coletivo, com publicidade e transparência, compreensíveis, confiáveis, precisas, tempestivas, para traduzir eficaz responsabilização, além de poderem contribuir para reduzir a corrupção.

*

Pelo exposto, e examinando o presente **PROJETO DE LEI N.º 346/XVI/1.ª:**

Concorda-se de modo geral com o projecto lei apresentado, sendo que como se refere no seu preâmbulo:

"Na União Europeia, encontra-se em funcionamento um sistema de regulação assente num Registo de Transparência, inicialmente facultativo e desde 2022 obrigatório, para aqueles que participem na formulação e na execução das políticas europeias no âmbito da atuação do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, e mais recentemente, do Conselho da UE, associando-se a tal registo o cumprimento de um Código de Conduta. Estes mecanismos, instituídos desde 2011 naqueles dois órgãos, mas decorrentes de instrumentos semelhantes existentes no Parlamento Europeu desde 1996 e na Comissão Europeia desde 2008, são aliás utilizados rotineiramente por empresas e associações portuguesas. Também por este motivo, foi o modelo de tratamento da questão na esfera europeia que esteve na base da presente regulação e das suas normas.
À semelhança do que sucedeu há algumas décadas nos Estados Unidos da América e na Alemanha, também recentemente se tem verificado em vários países europeus a preparação e a introdução ao nível nacional de normas reguladoras da atividade de representação de interesses legítimos ou de atividades similares, sendo exemplo os casos de França, Áustria, Reino Unido e Irlanda. Com efeito, o atraso relativo do ordenamento jurídico português nesta matéria tem sido assinalado criticamente por várias organizações, nomeadamente a Transparência Internacional e o GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção.
É neste contexto que se entende que devem ser adotadas medidas eficazes de promoção de maior transparência e progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios

estruturantes do Governo, da administração direta e indireta do Estado, da Assembleia da República e do poder local, mediante o estabelecimento de regras claras que regulam a atividade das entidades e organizações que representam os interesses daqueles, estimulando a interação entre todas as partes interessadas num quadro determinado e fiável."

Porém, consideramos:

- O **artº 2º** refere a propósito da **Representação legítima de interesses:**

1 – São atividades de representação legítima de interesses todas aquelas exercidas no respeito da lei com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, bem como os processos decisórios das entidades públicas, realizadas em nome próprio, de grupos específicos ou em representação de terceiros.
2 – As atividades previstas no número anterior incluem, nomeadamente:

a) Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;

[…]

Com o devido respeito, entendemos que seria de eliminar a expressão "sob qualquer forma" porque a manter-se, permite uma discricionariedade arbitrária nos contactos.
O ideal seria explicitar-se como se processam ou concretizam, os contactos, ou seja, definir-se legalmente o meio de comunicação em contactos.
Somente assim. usando as palavras do preâmbulo do projecto lei, se " permite assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados, em igualdade de circunstâncias".

*

Se consta do Artigo 4º:

"Artigo 4.º

Obrigatoriedade de registo

1 – As entidades públicas a que se refere o artigo anterior ficam obrigadas, no quadro das suas competências constitucionais e legais, a utilizar o RTRI, com caráter público e gratuito, sob gestão da Assembleia da República.
2 – São automática e oficiosamente inscritas no RTRI todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas.

3 – O RTRI é um registo único e de acesso público, devendo ser disponibilizado em acesso livre, através do portal da Assembleia da República na *Internet*, em formato de dados legíveis por máquina, pesquisáveis e abertos."

não se compreende o disposto no **nº3 a) do artº 5º** ao referir:

3 – A inscrição no RTRI é cancelada:

a) A pedido das entidades registadas, a qualquer momento;

Apenas será compreensível o que consta da alínea b) Em consequência da violação dos deveres enunciados na presente lei, nos casos nela previstos.

Note-se, aliás, que nos termos dos nºs 4 e 5 do mesmo artigo:

"4 – As entidades registadas devem manter atualizados os seus dados constantes do RTRI, solicitando a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1, designadamente a constante da alínea e), no prazo de 60 dias a contar dos factos que determinem a sua atualização.

5 – A veracidade e atualização do conteúdo do RTRI são da responsabilidade dos representantes de interesses legítimos, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelos serviços da Assembleia da República.

Sendo que, conforme Artigo 7.º sobre **Deveres das entidades registadas:**

"Sem prejuízo de outros deveres resultantes da Constituição, da lei e de regulamentação específica, as entidades registadas têm o dever de:

Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, ou ato regulamentar complementar, aceitando o caráter público dos elementos constantes das suas declarações relativos à sua atividade."

*****

- No anexo, parece-nos que **o constante das alineas 1) e 2):**

"1) Os representantes de interesses legítimos reconhecem a importância de se relacionarem com entidades públicas de um modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público.

2) As entidades públicas reconhecem a importância dos representantes de interesses legítimos para a formação de decisões e políticas públicas informadas, procurando interagir de forma transparente com os representantes inscritos no RTRI."

poderá harmonizar-se numa única alínea a saber:

Os representantes de interesses legítimos inscritos no RTRI e as entidades públicas, para a formação de decisões e políticas públicas informadas, reconhecem a importância de se

relacionarem mutuamente, procurando interagir de modo transparente, correto e rigoroso, e o papel fundamental desempenhado por um sistema de registo público.

Sem mais, é este o parecer que me foi solicitado

12 de Dezembro de 2024

O Presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)

Juiz conselheiro António Pires Henriques da Graça

MENAC
MECANISMO NACIONAL ANTICORRUPÇÃO

António Pires da Graça
Presidente

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