



PARECER SOBRE OS PROJETOS DE LEI SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBYING

Este documento de trabalho foi produzido pela Transparência e Integridade como complemento à discussão na generalidade sobre os três projetos de lei votados e aprovados na Assembleia da República a 15 de janeiro de 2021, que vão ser discutidos na 1.ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Autora: Susana Coroado

© Fevereiro de 2021

Transparência e Integridade

<https://transparencia.pt/>

Parecer da Transparência e Integridade sobre os projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de lobbying

No passado dia 15 de janeiro de 2021, foram votados e aprovados na generalidade três projetos de lei sobre a regulamentação da atividade de representação de interesses, vulgo lobbying, a saber:

- **Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.^a:** Regulamenta a atividade de Representação Profissional de Interesses (Lobbying) (CDS-PP);
- **Projeto de Lei n.º 181/XIV/1.^a:** 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) (PAN); e
- **Projeto de Lei n.º 253/XIV:** Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses (PS).

A descida à comissão de especialidade permitirá agora debater de forma mais aprofundada o tema, clarificar determinados aspetos, esclarecer dúvidas e proceder a ajustes que visem um projeto final consolidado. A Transparência e Integridade vem apresentar o seu contributo para este debate, apreciando os projetos em análise e sublinhando pontos que considera fundamentais na regulação do lobbying.

Há um interesse público significativo em garantir a transparência e integridade do lobby, bem como a diversidade de participação e contribuição para a tomada de decisões públicas.

Uma vez que o lobbying faz parte do processo democrático, é importante garantir que haja uma participação diversa na tomada de decisões públicas, de modo que todos os pontos de vista sejam levados em consideração. Isso deve levar a melhores políticas que favoreçam o interesse público. O objetivo da regulamentação do lobby deve ser o de garantir a transparência do impacto de diferentes interesses no processo de tomada de decisão pública e política, bem como a responsabilização dos detentores de cargos públicos e políticos relativamente a políticas e legislação promulgadas.

A regulamentação do lobbying deve ter como objetivo garantir condições equitativas para que todos os atores participem do processo de tomada de decisão em pé de igualdade, devendo existir mecanismos específicos para prevenir potenciais conflitos de interesse que possam surgir de tentativas de influenciar a decisão. Importante notar também que a regulamentação é apenas um elemento de uma estratégia para garantir um lobby justo e que não só a aplicação de qualquer regulamentação, mas também uma vontade mais ampla de todos os atores envolvidos para agir de forma ética,

será crucial para criar um ambiente ético e justo nos processos de decisão pública.

Outra ferramenta fundamental para garantir condições equitativas no processo de tomada de decisão é a transparência. O lobbying e o seu impacto na legislação e nas políticas públicas devem ser transparentes, de modo a que a sociedade em geral possa saber quem exerce influência e como. Na verdade, a transparência do lobby permite que qualquer parte interessada na sociedade possa agir e reagir em relação às ações de outros grupos de interesse. A transparência também consciencializa os políticos de que a opinião pública está a prestar atenção, permite que os cidadãos avaliem o processo de tomada de decisão com maior precisão e possam depois ter isso em conta nas eleições.

Quaisquer medidas regulatórias para garantir esses fins devem ser proporcionais, adequadas à finalidade e não impedir os direitos individuais de reunião, liberdade de expressão e petição do governo.

O objetivo da regulamentação do lobbying não é simplesmente sobrecarregar um pequeno segmento da sociedade, em particular os lobistas, com obrigações administrativas. Nem pode restringir os direitos políticos dos cidadãos. A regulamentação do lobby deve ser abrangente o suficiente para dar aos cidadãos uma imagem precisa de como as decisões estão a ser tomadas e quem está a ter impacto na legislação e nas políticas, mas não deve ser instituída de forma a afetar os direitos dos cidadãos individuais, impedindo-os de ter acesso aos decisores públicos. A interação de cidadãos individuais com detentores de cargos políticos e funcionários públicos em relação aos seus assuntos privados não deve ser considerada lobby, exceto quando possa dizer respeito a interesses económicos individuais de dimensão ou importância suficiente para comprometer potencialmente o interesse público.

Guiados pelos standards internacionais para a regulação do lobbying desenvolvidos por organizações internacionais como a OCDE, o GRECO, e da sociedade civil, como a Transparência Internacional, procedemos a uma análise crítica dos três Projetos de Lei em apreciação na Assembleia da República, acompanhada no final por um resumo gráfico dos referidos diplomas à luz de cada critério.

Definição de lobbying

O termo deve abranger todas as comunicações feitas, gerenciadas ou dirigidas a um alvo de lobby com o propósito de influenciar a tomada de decisão pública na variedade das suas formas. A definição de tomada de decisão pública também é fundamental e deve abranger, entre outros, a criação e alteração da legislação, o desenvolvimento e implementação de políticas e programas e a concessão de contratos ou subvenções públicas.

Uma definição assente na atividade de influência em determinados processos de tomada de decisão torna-se, por um lado, abrangente o suficiente e não permitir que determinadas categorias de profissionais escapem à regulação, mas, por outro lado, permite que contactos de pessoas coletivas e cidadãos com decisores públicos com vista a informar ou denunciar não estejam dependentes do registo.

Nessa medida, entendemos que todas as propostas apresentam uma boa definição de lobbying, que se centra na atividade de influência em si mesma. Existem, contudo, diferenças de pormenor entre todas que mereciam ser fundidas. A definição constante no Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª, Artigo 2.º, n.º 3, alínea 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. – não constante nos outros projetos, reforça a salvaguarda dos direitos individuais de reunião, liberdade de expressão e petição do governo.

Na mesma medida, a exclusão dos “atos próprios dos advogados e solicitadores” da definição de lobbying, prevista no Artigo. 2.º, n.º 3, alínea a) dos Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.^a, e Projeto de Lei n.º 253/XIV, salvaguarda a atividade tradicional daqueles profissionais sem, contudo, os excluir das obrigações decorrentes da lei, caso pratiquem lobbying, que não se inclui nos atos próprios da sua atividade profissional.

Abrangência de lobistas

Deve abranger qualquer pessoa singular ou coletiva que exerça atividades de lobbying, para fins privados, públicos ou coletivos, a título remunerado ou não. É aconselhável que a lei enumere a título exemplificativo, mas não exclusivo, algumas categorias.

Todos os projetos de lei apresentam, como referimos acima, uma boa definição de lobbying, focando-se na atividade em si e não no sujeito que o pratica. Tal definição permite que salvaguardar os direitos individuais dos cidadãos e atos próprios de determinadas profissões sem, contudo, isentar necessariamente esses profissionais das obrigações decorrentes da lei quando estes pratiquem as ditas atividades de representação de interesses.

Alertamo-nos, porém, para o facto de a norma relativa às entidades de direito constitucional – *São automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas* – poder suscitar alguma entropia relativamente a determinadas informações do registo, como o nome dos responsáveis pela representação de interesses ou o orçamento, ou aquando de atualizações. Não fica claro, nestes casos, se deve ser a entidade responsável pelo registo ou a entidade registada a proceder a introdução e atualização destas informações.

Existe, ainda, um aspeto em dois dos projetos de lei que nos suscita preocupação e nos remete para o ponto seguinte, a questão da compatibilização da advocacia com a representação profissional de interesses.

Advogados

Pela natureza da sua profissão e dos serviços que oferecem, que vão além dos atos próprios, os advogados têm ao seu alcance toda a capacidade para praticar lobbying e, julgando até pelos documentos publicados nos websites das comissões parlamentares, já o praticam.

Os Projetos de Lei ° 30/XIV/1.^a (CDS-PP) e n.º 253/XIV (PS) criam uma incompatibilidade entre o exercício da advocacia e a representação de interesses. Em primeiro lugar, estranhamos a opção de colocar situação específica dos advogados no mesmo ponto do artigo referente às incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos órgão de soberania, cargo político, alto cargo público e cargos em entidades administrativas independentes, equiparando atividades de natureza diferente.

Em segundo lugar, a exclusão dos advogados das obrigações do registo de transparência e, por inerência, da publicação de reuniões com titulares de cargos públicos e políticos representa uma preocupante na lei. Dificilmente, o impedimento teria efeitos práticos, podendo na realidade ter efeitos perversos, uma vez que estes profissionais poderiam oferecer a não obrigação de registo de transparência como uma mais-valia dos seus serviços, por comparação com outras entidades.

Finalmente, caso o impedimento fosse aprovado, ficaria ainda por esclarecer o que aconteceria às sociedades de advogados portuguesas inscritas no registo de transparência da União Europeia¹. Seriam obrigadas, por força da lei portuguesa, a deixar de exercer a atividade de representação de interesses juntos das instituições europeias ou podê-las continuar a fazer, desde que fora de portas?

Abrangência dos alvos de lobbying, i.e., entidades públicas e de detentores de cargos político e públicos

Deve incluir qualquer indivíduo com poderes de tomada de decisão (e seus assessores), eleito, nomeado ou empregado em qualquer ramo do governo e da função pública, tanto a nível nacional como sub-nacional, bem como em órgãos privados que desempenham funções públicas, e organizações internacionais públicas domiciliadas ou operacionais no país em questão.

Neste âmbito, todas as propostas são adequadas e abrangentes. O Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN) ao definir especificamente o Banco de Portugal como entidade abrangida, oferece mais segurança de que esta entidade reguladora não será excluída das obrigações decorrentes da lei.

Informações do registo

Entre outros, o registo de transparência deve conter todas as informações necessárias à identificação da área de interesses e aos meios utilizados para exercer influência.

Neste âmbito, os três projetos de lei em questão, apesar das semelhanças de base, apresentam diferenças que podem ter impacto na informação reportada e, sobretudo, na qualidade e alcance da regulação. O Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS) mantém a proposta de registo de apenas os “principais” e não todos os interesses representados (art. 5.º, n.º 1, b), sendo que tal não cumpre o requisito de total transparência e das questões que levaram o senhor Presidente da República a vetar a lei anterior. Mesmo listando todos os clientes, o não registo de todos os interesses limita o apuramento das áreas de influência desses clientes. O Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP) é bastante equilibrado, contendo toda as informações básicas para um bom registo. O Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN) contém a proposta mais completa e em linha com, por exemplo, o registo de transparência da União Europeia, mas também o mais inovador, uma vez que inclui a “*enumeração de todas as pessoas afetadas 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*” (art. 5.º, n.º 1, a), VI).

¹ Em janeiro de 2021, apenas estava registada uma sociedade de advogados portuguesa. Contudo, em anos anteriores, pelo menos mais outras duas estiveram registadas.

Acessibilidade e comparabilidade dos dados

As informações devem ser disponibilizadas online, em portal único, gratuito, em formato de dados legíveis por máquina, pesquisáveis e abertos, tanto no registo de transparência, como na publicação de reuniões de lobbying. Tanto quanto possível, as informações devem ser estruturadas com base em uma tipologia e taxonomia comuns. Um identificador único deve ser atribuído a cada lobista e organização registada. A acessibilidade e comparabilidade dos dados permite um melhor controlo por parte da entidade encarregue da supervisão e cumprimento da lei, mas igualmente por parte dos demais representantes de interesse, da comunicação social e dos cidadãos em gerais, para além de permitir à academia explorar e tratar esses dados para investigação académica.

Notamos que nenhum dos projetos de lei prevê a acessibilidade e comparabilidade dos dados, nem garante sequer que o registo de transparência seja online. Esta não é uma questão menor, dado que, por exemplo, o registo de ofertas e hospitalidade previsto no Código de Conduta do governo, sendo público e gratuito, não é publicado online, obrigando a quem o quer consultar a fazê-lo presencialmente nas secretarias-gerais de cada ministério. Importa, por isso, que esta questão esteja salvaguardada para evitar qualquer tipo de “criatividade” ou escusa no momento de criação dos registos que seja contrária ao espírito do legislador.

Registo e atualização dos dados

O registo de representantes de interesse deve ocorrer em tempo útil, de preferência antes que qualquer atividade de lobby ocorra, e as informações devem ser atualizadas periodicamente (anualmente, por exemplo) pelo inscrito ou sempre que se verifiquem alterações materiais. No entanto, como já sublinhado anteriormente, o objetivo da regulamentação do lobbying não é simplesmente sobrecarregar um pequeno segmento da sociedade, em particular os lobistas, com obrigações administrativas.

Todos os projetos de lei em apreço referem que as entidades registadas têm direito “a solicitar a atualização dos dados constantes do registo”, levando a crer que, para proceder a alterações, as entidades e profissionais têm que pedir autorização à entidade responsável pela gestão do registo. De forma a reduzir a carga burocrática para a entidade gestora do registo e para os representantes de interesses registados, estes últimos devem ter acesso direto e imediato ao seu perfil de registo, sem necessidade de o solicitar.

Publicação de reuniões de lobbying

As entidades e detentores de cargos políticos e públicos devem publicar proactivamente informações sobre reuniões e outras interações com representantes de interesse, nomeadamente participantes, assuntos discutidos, data e documentação recebida.

Neste âmbito, todos os projetos de lei em apreço apresentam propostas, no nosso entender, adequadas aos objetivos de transparência e prestação de contas.

Pegada legislativa

Em todas as iniciativas legislativas e políticas, essas informações devem ser agrupadas em torno dos itens individuais para consideração, produzindo uma 'pegada da tomada de decisão', delineando a história, o envolvimento público e o processo geral para a iniciativa. A pegada também deve estar vinculada aos dados de registo de lobby.

O Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS) é omissivo no que se refere a mecanismos de pegada legislativa. Contudo, menciona a figura tanto no preâmbulo quanto no artigo referente a códigos de conduta. Os restantes dois projetos contêm propostas satisfatórias nesta matéria, que devem figurar na versão final da lei.

Regras de conduta para representantes de interesse

Deve haver um código de conduta estatutário para lobistas que estabeleça os padrões de comportamento básicos, especialmente no que diz respeito à honestidade e à prevenção de influências indevidas.

Neste âmbito, todos os projetos de lei em apreço apresentam propostas, no nosso entender, adequadas aos objetivos de transparência e prestação de contas.

Regras de conduta e regras de conflitos de interesse para detentores de cargos políticos e altos cargos públicos

Deve existir um conjunto de regras aplicáveis que estabeleçam as principais normas de conduta, inclusive para suas relações com terceiros. Importa igualmente que vigorem restrições *ex post*, nomeadamente os chamados “períodos de nojo” de pelo menos dois anos que impeçam antigos titulares de cargos públicos e políticos de fazer lobby junto das suas antigas instituições ou em relação às suas funções anteriores. Uma autorização de uma agência de ética designada pode ser necessária para assumir uma posição com um novo empregador que pode estar a fazer o mesmo.

Mecanismo de reclamação

Deve haver um mecanismo de reclamação bem divulgado que permita a qualquer pessoa relatar violações de forma aberta, confidencial ou anónima e ser informado sobre o resultado geral das reclamações.

Todos os projetos em apreço referem que, entre os direitos das entidades registadas, está a possibilidade “*apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo*”. Não fica, contudo, claro se outras entidades ou pessoas não registadas podem apresentar queixas, nomeadamente meios de comunicação social/jornalistas ou organizações da sociedade civil.

Sanções

Os representantes de interesses registados devem ser sujeitos a sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas pela violação do código de conduta a que estão sujeitos ao registarem-se. Essas sanções devem ter uma escala móvel para que infrações menores possam ser razoavelmente tratadas, enquanto transgressões graves devem passíveis de punição significativa, incluindo a ameaça de sanções criminais e cancelamento temporário do registo.

Neste âmbito, todos os projetos de lei em apreço contêm sanções adequadas. Ainda assim, destacamos o Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN) por prever, ao contrário dos restantes, a publicitação das referidas sanções.

Gestão, Reporte e Investigação

Um órgão de supervisão independente, mandatado e bem dotado de recursos ou mecanismo coordenado deve ser encarregado da gestão do registo de lobby; monitorização de conformidade com as regras estabelecidas; acompanhamento de reclamações; investigar violações e anomalias aparentes e conduzir verificação proactiva e auditorias pontuais de relatórios.

Todos os projetos em apreço incluem obrigações de divulgação e avaliação do sistema. No entanto, a forma de implementação de tais obrigações nos Projetos de Lei n.º 253/XIV (PS) e n.º 30/XIV/1.ª (CDS-PP) tornam a informação muito dispersa. Relatórios por cada entidade pública gozam da vantagem de funcionarem como exercícios de autoavaliação a nível micro. Contudo, não oferecem uma visão abrangente da implementação geral da lei. Nesse sentido, a concentração da informação, da avaliação e do reporte numa única entidade permite maior eficácia e eficiência. Como proposto pelo Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN), a Entidade da Transparência parece ser o órgão mais adequado para tal função, não apenas pela semelhança de funções que já lhe foram atribuídas, mas também por poder vir a tornar-se um centro de competências e conhecimento sobre as temáticas da transparência na vida pública e na representação de interesses, à semelhança do que se verifica em França com a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HAPT).

Período de Transição para Implementação da Lei





Todos os Projetos de Lei em apreço incluem a criação de registos de representantes de interesse e publicações de reuniões de lobbying, bem como um leque importante de obrigações, que abrangem um número considerável de entidades e indivíduos. É necessário, por isso, estabelecer um período de transição, que sugerimos ser de 12 a 18 meses, para que todos os envolvidos possam implementar e respeitar a lei da melhor forma. Assim, evitar-se-ão críticas que podem ser injustas sobre a não aplicação imediata da lei, oferecendo-se um período de adaptação, mas simultaneamente evita-se que esta necessidade de adaptação não sirva como justificação para a não implementação ou adiamento *sine die* da lei.

Na tabela 1 abaixo, encontra-se um resumo gráfico da avaliação de cada Projeto de Lei, de acordo com os critérios e indicadores acima definidos.

Tabela 1. Resumo da Avaliação dos Projetos de Lei por Critério

Critérios e Indicadores	Projeto de Lei n.º 30/XIV/1.ª: (CDS-PP)	Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª (PAN)	Projeto de Lei n.º 253/XIV (PS)
Definição de lobbying			
Abrangência de lobistas			
Advocacia			
Abrangência dos alvos de lobbying			
Informações do registo			
Acessibilidade e comparabilidade dos dados			
Registo e atualização dos dados			
Publicação de reuniões de lobbying			
Pegada legislativa			
Regras de conduta para representantes de interesse			
Regras de conduta e incompatibilidades para detentores de cargos políticos e altos cargos públicos			
Mecanismo de reclamação			
Sanções			
Gestão, Investigação e Reporte			
Período de Transição para Implementação da Lei			

Legenda

	Sem normas sobre a matéria ou com falhas e/ou omissões graves
	Normas com algumas falhas ou omissões
	Normas bem construídas
	Soluções inovadoras e completas

TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE
AVENIDA RIO DE JANEIRO, 30 A - PISO 1
1700-336 LISBOA, PORTUGAL

+351 21 752 20 75

SECRETARIADO@TRANSPARENCIA.PT
TRANSPARENCIA.PT

FACEBOOK.COM/TRANSPARENCIAPT
TWITTER.COM/TRANSPARENCIAPT
INSTAGRAM.COM/TRANSPARENCIA_INTEGRIDADE
YOUTUBE.COM/C/TRANSPARENCIAPT2010