

PARECER DA TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE SOBRE OS PROJECTOS DE LEI SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ACTIVIDADE DE LOBBYING

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 e o **Projeto de Lei n.º 366/XVI/1.ª (CH) – Regulamenta a actividade de representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas e cria um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República**

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 actores 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 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 acções de outros grupos de interesse. A transparência também conscientiza os políticos de que a opinião pública está a prestar atenção, permite que os cidadãos avaliem com mais precisão o processo de tomada de decisão e depois possam 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.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Centro Transparente
Av. Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1
1700-336 Lisboa, Portugal
Tel. +351 218873412
secretariado@transparencia.pt
TRANSPARENCIA.PT

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 sendo tomadas e quem está tendo 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 tomadores de decisão 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 econômicos individuais de dimensão ou importância suficiente para comprometer potencialmente o interesse público.

1. 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 de 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 actividade 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 colectivas e cidadãos com decisores públicos com vista a informar ou denunciar não estejam dependentes do registo.

Nessa medida, entendemos que as duas propostas apresentam uma boa definição de lobbying, que se centra na actividade de influência em si mesma. Ainda assim, em ambos os diplomas, está prevista uma excepção que pode causar dúvidas na implementação ou servir de alçapão para a não divulgação de práticas de lobbying. Referimo-nos à alínea d) do art. 2, nº 3 do PL 346/XVII/1.^a (PSD) e à alínea d) do art. 3º do PL nº 366/XVII/1.^a (CH), que estabelece que “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.” Esta abordagem volta a ser repetida nos artigos referentes à publicação de audiências e consultas públicas, em que ambos os diplomas excluem do registo obrigatório do sistema “audiências e diligências previstas no Código do Procedimento Administrativo, no Código dos Contratos Públicos e em outra legislação administrativa, no âmbito de procedimentos em que as entidades sejam partes interessadas ou contra-interessadas” (art. 8, nº 2 do PL 346/XVII/1.^a (PSD) e ao art. 3º, nº 2 do PL nº 366/XVII/1.^a (CH)). Ora, o lobbying pode ser feito com vista a obter informação privilegiada ou contratos públicos em fases iniciais dos processos, pelo que é fundamental acautelar que estes contactos não fiquem fora do escopo da lei.

2. 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.*

Ambos os projectos de lei apresentam, como referimos acima, uma boa definição de lobbying, focando-se na actividade em si e não no sujeito que o pratica. Tal definição permite que salvaguardar os direitos individuais dos cidadãos e actos próprios de determinadas profissões sem, contudo, isentar necessariamente esses profissionais das obrigações decorrentes da lei quando estes pratiquem as ditas actividades de representação de interesses. Apesar deste enfoque positivo na actividade em si, o PL 346/XVI/1.^a (PSD) parece omisso relativamente aos sujeitos que têm obrigação de registo. Embora possa ser deduzível que todos aqueles que se dedicam às actividades previstas no art. 3.^o estejam obrigados ao registo, seria mais clarificador se tal estivesse reforçado no art. 4 sobre a obrigatoriedade do registo.

Alertamo-nos, ainda, para o facto de, no caso do norma relativa às entidades de direito constitucional (art. 4, n.^o 2 do PL 346/XVI/1.^a (PSD) e) – “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.” – 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 actualizações. Não fica claro, nestes casos, se deve ser a entidade responsável pelo registo ou a entidade registada a proceder a introdução e actualização destas informações.

3. Advogados

Pela natureza da sua profissão e dos serviços que oferecem, que vão além dos actos 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.

Saudamos que os profissionais da advocacia não estejam isentos das obrigações definidas nos diplomas, nem excluídos do exercício da representação de interesses. Alertamos, contudo, que tanto no caso do PL 346/XVII/1.^a (PSD), o disposto no n.^o 7 do art. 8.^o, como no caso do PL n.^o 366/XVI/1.^a (CH), art. 11.^o - *Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis, a proteção de pessoas singulares e seus dados pessoais ou a aplicação de regimes de sigilo ou confidencialidade previstos na lei, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada* – poderá constituir uma forma ilegítima de isentar os advogados e outras profissões (sujeitos a regime de sigilo e confidencialidade) das obrigações de transparência e registo quando levam a cabo actividades de representação de interesses. O regime de sigilo e confidencialidade está salvaguardado pela exclusão dos actos próprios de advogados e solicitadores (art. 2, n.^o 3, a) do PL 346/XVI/1.^a (PSD) e art. 2, n.^o 3, a) do PL n.^o 366/XVI/1.^a (CH). As obrigações decorrentes da representação de interesses devem, para estas profissões, seguir a lógica das obrigações da prevenção e combate ao branqueamento de capitais.

4. Abrangência dos alvos de lobbying, i.e., entidades públicas e de detentores de cargos políticos 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 subnacional, 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. Ao definirem especificamente o Banco de Portugal como entidade abrangida, ambos os diplomas oferecem mais segurança de que esta entidade reguladora não será excluída das obrigações decorrentes da lei.

4. Informações do registo: *entre outros, o registo de transparência deve ser conter todas as informações necessárias à identificação da área de interesses e aos meios utilizados para exercer influência.*

Neste âmbito, os dois projectos de lei em questão, apesar das semelhanças de base, apresentam diferenças que podem ter impacto na eficiência da inscrição e consulta no registo. O art. 4º do PL 346/XVI/1.^a (PSD) propõe a criação de um registo único, a funcionar junto da Assembleia da República e (assumimos) consultável por todas as partes interessadas, incluindo as entidades públicas alvo de actividades de lobbying. Já o art. 6º, nº 1 do PL nº 366/XVII/1.^a (CH), para além do registo na Assembleia da República, oferece a opção de cada entidade pública poder criar o seu próprio registo. Embora esta opção possa potencialmente responder a uma necessidade de autonomia das instituições e entidades públicas e até contribuir para uma melhor apropriação das regras de lobbying por parte de cada entidade, na verdade aumentará substancialmente a burocracia, obrigando cada representante de interesses fazer múltiplos registos, a verificar se a entidade em causa usa o seu próprio registo ou recorre ao RTRI da Assembleia da República. Esta opção potencia erros e entropia desnecessárias.

No que se refere aos dados obrigatórios, ambos os diplomas são bastante equilibrados, contendo toda as informações básicas para um bom registo.

5. 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.*

Ambos os projectos de lei asseguram um acesso adequado, propondo o GPPSD que o RTRI seja “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” (art. 4, nº 3, PL 346/XVI/1.^a) e o GPCH que registos que propõe sejam de “acesso público, e [...] disponibilizados online em formato de dados legíveis por máquina, assegurando o seu acesso livre através da internet (art. 6º, nº 3, PL nº 366/XVII/1.^a (CH).

6. Registo e actualização 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.

Os projectos de lei em apreço referem que as entidades registadas têm direito “a solicitar a actualização dos dados constantes do registo” (PL 346/XVI/1.^a (PSD), art. 6, d) e PL n.º 366/XVI/1.^a (CH), art. 7, d)), 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 directo e imediato ao seu perfil de registo, sem necessidade de o solicitar.

7. Publicação de reuniões de lobbying: *as entidades e detentores de cargos políticos e públicos devem publicar proativamente informações sobre reuniões e outras interações com representantes de interesse, nomeadamente participantes, assuntos discutidos, data e documentação recebida.*

Neste âmbito, todos os projectos de lei em apreço apresentam propostas, no nosso entender, adequadas aos objectivos de transparência e prestação de contas, com duas excepções preocupantes. Uma refere-se às audiências e diligências previstas no Código do Procedimento Administrativo, no Código dos Contratos Públicos e em outra legislação administrativa, no âmbito de procedimentos em que as entidades sejam partes interessadas ou contra-interessadas, conforme assinalado no ponto 1 do presente parecer. A segunda excepção que suscita preocupação é protecção de sigilo e confidencialidade, tal como explicado no nosso ponto 3.

8. 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.*

Neste âmbito, todos os projectos de lei em apreço apresentam propostas, no nosso entender, adequadas aos objectivos de transparência e prestação de contas através do Mecanismo de Pegada Legislativa proposto pelo GPPSD no art. 9 do PL 346/XVI/1.^a e da Identificação e publicitação de consultas e interações prevista pelo GPCH no art. 12 do PL n.º 366/XVI/1.^a (CH).

9. 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, o diploma PL 346/XVI/1.^a (PSD) propõe um código de conduta único que rege todos os inscritos, assegurando assim que as regras são comuns e claras para todas as partes (art. 13). Já o diploma do GPCH é omissivo relativamente a regras de conduta aplicáveis aos representantes de interesse.

10. 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 2 anos que impeçam antigos titulares de cargos públicos e políticos de fazer lobby junto das suas antigas instituições ou em relação a 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 fazendo o mesmo.*

Neste âmbito, ambos projectos de lei em apreço apresentam propostas, no nosso entender, adequadas aos objectivo de transparência e prestação de contas, embora com soluções diferenciadas. Enquanto o PL 346/XVI/1.^a (PSD) propõe um código de conduta único que rege tanto os representantes de interesse como as entidades públicas, assegurando assim que as regras são comuns e claras para todos as partes (art. 13), ao passo que o PL n.º 366/XVI/1.^a (CH) remete para os códigos de conduta que as entidades públicas devem possuir, em particular (embora sem o referir explicitamente) desde a entrada em vigor do DL n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro que estabelece o Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC).

11. Incompatibilidades: ambos os projetos são similares em matéria de incompatibilidades, prevendo que o exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público, de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora ou de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos são incompatíveis com a atividade de representação de interesses. Embora os projetos possam ser questionáveis, neste ponto, por eventuais redundâncias uma vez que contemplam, em parte, órgãos cujo estatuto legal prevê já o exercício de funções em exclusividade, nada temos a apontar, em substância, ao regime proposto.

Contudo, nesta matéria, o regime constante do PL n.º 366/XVI/1.^a (CH) suscitou-nos algumas interrogações. O artigo 14.º, n.º 4 prevê que «[o]s deputados que exerçam atividades adicionais, permitidas pelos artigos 20º e 21º do Estatuto dos Deputados, têm o dever de declarar expressamente qualquer situação de conflito de interesses sempre que participem em atividades relacionadas com a representação de interesses.» O sentido desta disciplina não nos foi imediatamente perceptível.

Importa clarificar que, no entender da TI-Portugal, é absolutamente crucial que o regime a adotar estabeleça claramente a incompatibilidade do exercício de mandato de deputado à Assembleia da República com a atividade de representação de interesses. Isso resulta do texto de ambas as propostas, ao preverem essa incompatibilidade com exercício de cargo político (artigo 11.º, n.º 2, al. a) PL 346/XVI/1.^a (PSD) e artigo 14.º, n.º 2, al. a) PL n.º 366/XVI/1.^a (CH)). Assim, o sentido deste preceito parece ser o de enquadrar a atividade de deputados que participem, enquanto tal, em atividades relacionadas com a representação de interesses, mas não sejam eles próprios lobistas.

É que, não sendo a exclusividade legalmente exigível, sempre a incompatibilidade resultaria expressamente da disciplina geral, que estipula a impossibilidade de exercício da atividade de representação de interesses por quem é titular de cargo político (nos termos da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho). Por isso, e porque a disciplina deste artigo 14.º, n.º 4 parece dirigir-se a situações em que os deputados se podem ver envolvidos em

situações em que, estando no exercício do seu mandato, se podem ver confrontados com situações que envolvem interesses relacionados com atividades atinentes às suas atividades legítimas fora da Assembleia da República, tal disciplina deve ser mais exigente. Deve exigir-se não apenas que os deputados declarem qualquer situação de conflito de interesses, mas que não participem em ações relacionadas com interesses relacionados com as atividades em que está envolvido fora do parlamento.

12. 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 projectos 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” (art. 6, e) do PL 346/XVI/1.^a (PSD) e art. 7, e) do PL n.º 366/XVI/1.^a (CH)). 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.

13. 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, os projectos de lei em apreço contêm sanções adequadas. Ainda assim, existem aspectos que merecem clarificação ou melhoria. Tanto a alínea b) do n.º 3 do art. 5 do PL 346/XVI/1.^a (PSD), quanto alínea b) do n.º 3 do art. 6 do PL n.º 366/XVI/1.^a (CH), referem que a inscrição no RTRI é cancelada “em consequência da violação dos deveres enunciados na presente lei, nos casos nela previstos”. Contudo, o art. 10º do diploma do GPPSD e o art. 13º do GPCH preveem que uma das sanções será a “suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo”, o que parece ser contraditório, uma vez que cancelamento não é igual a suspensão. De resto, parece-nos que o cancelamento – que, por oposição a uma suspensão, se prevê que seja permanente – poderá infligir direitos fundamentais, uma vez que o contacto com entidades públicas implica obrigatoriamente o registo. Por outro lado, também não resulta claro o que entende o PL por uma suspensão total ou parcial. Referir-se-á a uma suspensão temporária ou à suspensão de determinados indivíduos registados, mas não de todos?

15. 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 proativa e auditorias pontuais de relatórios.*

Os projectos em apreço incluem obrigações de divulgação e avaliação do sistema. Numa nota final, embora as recomendações internacionais sugiram que a gestão dos registos dessa natureza seja efectuada por uma entidade independente, parece-nos mais ajustado que, pelo menos numa fase inicial, o RTRI seja

responsabilidade dos serviços da Assembleia da República, como propõe o PL 346/XVI/1.^a (PSD), e não, por exemplo, da Entidade da Transparência. Esta opção prende-se, primeiramente, a já vasta experiência dos serviços da Assembleia da República em gerir registos obrigatórios por lei e, em segundo lugar, porque a Entidade da Transparência ainda se encontra em fase demasiado inicial para que lhe sejam já atribuídas novas funções.

Susana Coroado
Margarida Mano
Teresa Violante

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL

Centro Transparente
Av. Rio de Janeiro, 30-A, Piso 1
1700-336 Lisboa, Portugal
Tel. +351 218873412
secretariado@transparencia.pt
TRANSPARENCIA.PT