

**Maura Soares**

**Assunto:** Projeto de Lei 181/XIV (PAN)  
**Anexos:** pjl181-XIV.doc

**De:** Tiago Tibúrcio <Tiago.Tiburcio@ar.parlamento.pt>  
**Enviada:** 27 de janeiro de 2020 10:01  
**Para:** Assuntos Parlamentares <assuntosparlamentares@alra.pt>  
**Cc:** Iniciativa legislativa <Iniciativa.legislativa@ar.parlamento.pt>  
**Assunto:** Projeto de Lei 181/XIV (PAN)

Exmo. Senhor Chefe do Gabinete de

Sua Excelência a Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores,

Encarrega-me a Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, Dr.<sup>a</sup> Maria José Ribeiro, de, para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, enviar cópia da iniciativa *infra*, para emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto:

**Projeto de Lei 181/XIV (PAN)**

*Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa (procede à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima quarta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março)*

O processo da iniciativa pode ser consultado em:

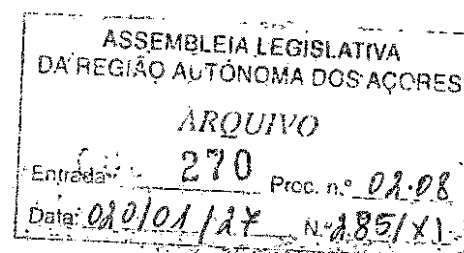
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44356>

Com os melhores cumprimentos,

**Tiago Tibúrcio**

Assessor do Gabinete do Presidente da Assembleia da República

Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa  
T. + 351 213 919 267





## Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª

**Regulamenta a actividade 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)**

### 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 trazer o risco da 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; a garantir um maior envolvimento dos cidadãos na vida pública; a garantir um combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências e a 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 objectivos 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 *Standart*<sup>1</sup>, referente à Primavera de 2019, que demonstram que Portugal é o país da União Europeia onde existe uma maior percentagem de

---

<sup>1</sup> 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>).



cidadãos (34%) a afirmarem não ter qualquer interesse em política e que só 68% dos portugueses se afirmam totalmente satisfeitos com o funcionamento da democracia em Portugal. O mesmo estudo demonstrou que, na Primavera de 2018, só 42%, 37% e 20% dos portugueses afirmavam confiar respectivamente no Governo, na Assembleia da República e nos partidos políticos.

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 actividade de *lobbying* ou de representação de interesses no nosso país. Algo que asseguraria a transparência destas actividades 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 sectores. De resto, a Constituição da República Portuguesa reconhece aos cidadãos um 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 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 autores<sup>2</sup> a considerar que a

---

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



actividade 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 recentes<sup>3</sup> demonstrem que não existe no nosso país uma indústria significativa do *lobby*, a regulação da actividade 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. Porque é igualmente necessário evitar uma certa anarquia, obscuridade e informalidade que se têm verificado neste domínio devido à existência de zonas cinzentas e, principalmente, porque é necessário afastar a percepção geral de que na prática há influências indevidas nas decisões públicas e que apenas um certo número de privilegiados tem acesso aos decisores públicos. A confirmar esta percepção refira-se que um Flash Eurobarómetro<sup>4</sup> sobre a atitude das empresas relativamente à corrupção, publicado em Dezembro de 2019, demonstrou que 65% dos empresários inquiridos consideravam que ter contactos na política era a única forma de ter sucesso nos negócios em Portugal, sendo o país da União Europeia onde a percentagem de resposta a esta pergunta é maior. Um Flash Eurobarómetro<sup>5</sup> idêntico, publicado em Dezembro de 2015, demonstrou, do mesmo modo que 80% dos empresários inquiridos consideraram que o pagamento de subornos e a utilização de contactos privilegiados são as formas mais fáceis de conseguir certos serviços

---

<sup>3</sup> Susana Coroado (2017), «O Grande Lóbi», Objectiva.

<sup>4</sup> 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>).

<sup>5</sup> 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>).



públicos em Portugal.

Um estudo da Transparência e Integridade – Associação Cívica<sup>6</sup> (TIAC), que procurou fazer uma análise da actividade do *lobbying* em Portugal e que alertou para os riscos de influência indevida, caso o *lobby* se mantenha sem regulação no nosso país, qualificou com apenas 23% o grau de protecção do sistema contra o *lobby* indevido. O mesmo estudo qualificou ainda com apenas 13% o grau de transparência desta actividade 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-Marsteller<sup>7</sup>, que auscultou 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, respectivamente, por 39% e 22% dos inquiridos como dois dos aspectos mais negativos do *lobby* em 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 da actividade de *lobbying* ou de representação de interesses. Demonstram-nos isso os dados<sup>8</sup> 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% dos primeiros e 76% dos segundos) que o reforço da transparência da actividade ajudaria a aliviar os problemas de tráfico de influências levado a cabo por lobistas e concordam que deveria haver um sistema de

---

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

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

<sup>8</sup> OCDE (2013), «Survey on Lobbying for Lobbyists», OCDE.



transparência obrigatório para todos os representantes de grupos de interesses ou *lobbies* (74% no caso dos primeiros e 61% no caso dos segundos).

Atendendo ao que referimos anteriormente e às recomendações provenientes, por exemplo, da OCDE<sup>9</sup> e da Transparência Internacional<sup>10</sup>, o presente projecto de lei, cumprindo uma promessa constante do programa eleitoral do PAN, propõe-se a regular a actividade de *lobbying*, por via do estabelecimento de um conjunto de regras de transparência aplicáveis às interacções entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação dos grupos de interesses ou *lobbies*. A regulação desta actividade, conforme se explicou anteriormente, não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite, conforme sublinha SUSANA COROADO<sup>11</sup>, 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 cidadão na política e na democracia.

Ainda que seja claramente positiva, esta regulação da actividade de *lobbying*, conforme demonstram os dados apresentados por LUÍS DE SOUSA<sup>12</sup> à Assembleia da República, não está regulada na maioria dos Estados-Membros da União Europeia e, quando o está, pode assumir diferentes formas. Conforme explica o referido autor,

---

<sup>9</sup> OCDE (2013), «The guidance for decision-makers on how to promote good governance in lobbying», OCDE.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Susana Coroado (2017), «O Grande Lóbi», Objectiva, páginas 138 e 139.

<sup>12</sup> 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.



um número muito limitado de países tem leis dedicadas a este aspecto 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 aspectos 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 auto-regulação (como sejam a Alemanha, a Croácia, a França, a Holanda e o Reino Unido).

Com a presente iniciativa, 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 *obbies* e a obrigatoriedade de as entidades públicas registarem e publicarem mensalmente a lista das interações mantidas com lobistas, com a discriminação dos objectivos da interacção e das posições defendidas pelos lobistas.

Especificamente quanto ao sistema de regulação do *lobby* que propomos com a presente iniciativa, gostaríamos de frisar seis aspectos estruturais diferenciadores relativamente ao Decreto n.º 311/XIII que versava sobre esta matéria. Diploma este que, lembre-se, foi aprovado, após um processo legislativo acelerado, com os votos favoráveis do PS e CDS-PP, a abstenção do PSD e que acabou por ser vetado pelo Senhor Presidente da República com argumentos muito ponderosos. O PAN votou contra o texto conjunto que deu origem ao referido Decreto, não por ser contra a



regulação do *lobbying*, mas por considerar que o mesmo daria origem a uma lei que era uma mera operação de estética que não iria trazer o aumento de transparência que se exigia. Isto porque, entre outros aspectos, as informações exigidas no registo eram manifestamente insuficientes (já que não se exigia a declaração dos proventos da actividade do *lobbying*, nem a identificação de todos os interesses e clientes representados) e porque não se previam mecanismos consequentes de sanção das violações das regras previstas (o que significaria que não estaria impedido o *lobbying* à margem da Lei).

Assim, em primeiro lugar, propomos 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, uma vez que se reduz significativamente a burocracia, se retira alguns encargos às entidades públicas, 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 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, propomos 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 actos inseridos em tal conceito. Desde já, seria incompreensível que, no Registo de Transparência existente no quadro do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, exista actualmente uma sociedade de Advogados portuguesa<sup>13</sup> inscrita na categoria de “Consultores profissionais/escritórios de advogados/consultores independentes” e que, no registo nacional, essa mesma sociedade não tivesse de estar registada. Por outro lado, o já referido estudo da consultora Burson-Marsteller<sup>14</sup> 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 e ninguém duvida que estão aqui os lobistas mais convincentes. 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 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.

---

<sup>13</sup> Dados disponíveis para consulta na seguinte ligação:

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

<sup>14</sup> Burson-Marsteller (2013), «A guide to effective lobbying in Europe: The view of policy-makers», Burson-Marsteller.



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 efectiva obrigatoriedade do registo de lobistas, propomos que, quando haja a violação desta futura lei pelos lobistas, estes possam, também pelo período de um a três anos, ser proibidos de se candidatarem a subsídios ou apoios financeiros públicos e ser impedidos de ser candidatos ou concorrentes em procedimentos de contratação pública. Noutros países, prevêem-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 actual 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 projecto 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 e facultativo para os demais níveis de poder. É de sublinhar-se 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 projecto 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. A consagração deste mecanismo concreto no plano da Assembleia da República assegura o cumprimento das recomendações da Transparência Internacional<sup>15</sup> e do relatório da 4ª Ronda de Avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção do

---

<sup>15</sup> Transparência Internacional (2015), «EU legislative footprint: What's the real influence of lobbying?», TI-EU Office.



Conselho da Europa<sup>16</sup> (GRECO), que têm defendido a introdução deste mecanismo no nosso país com o intuito de reforçar a transparência da 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 OCDE<sup>17</sup>, 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, se conceder uma facilidade de acesso às instalações da Assembleia da República (e não um direito de livre acesso como hoje se prevê) e de se impedir a atribuição deste benefício aos antigos deputados que se dedicarem profissionalmente às actividades de representação de grupos de interesse ou de *lobbies*. Esta pequena alteração afigura-se-nos como importante, atendendo ao facto de existirem estudos<sup>18</sup> que demonstram que a actividade profissional de representação de grupos de interesse e de *lobbies* é, em Portugal, desempenhada em grande medida por antigos

---

<sup>16</sup> GRECO (2016), «Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors : Fourth Evaluation Round, Portugal, Evaluation IV Report», Council of Europe.

<sup>17</sup> OCDE (2013), «The guidance for decision-makers on how to promote good governance in lobbying», OCDE.

<sup>18</sup> Veja-se por exemplo: TIAC (2014), «Lóbi a descoberto: o mercado de influências em Portugal», TIAC.



políticos e, em particular, por antigos deputados.

Este projecto 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 projectos de lei já existentes ou que existirão no futuro.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e o Deputado do PAN abaixo assinados apresentam o seguinte Projecto de Lei:

### **Artigo 1.º**

#### **Objecto**

1- A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis às interacções 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 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.

3- A presente lei procede ainda à décima quarta 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, e 60/2019, de 13 de Agosto.

## Artigo 2.º

### Representação de grupos de interesses ou *lobbies*

1- São actividades de representação de grupos de interesses ou *lobbies* todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou colectivas, com o objectivo de influenciar, directa ou indirectamente, em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros, os processos decisórios e a formulação, a execução ou os resultados das políticas públicas, de actos legislativos, de actos regulamentares, de actos administrativos, de contratos públicos das entidades públicas.

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

- a) Contactos 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 actividades de promoção dos interesses representados;
- d) Participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros actos normativos.

3- Não se consideram abrangidos pela presente lei:

- a) As actividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro;
- b) As actividades em resposta a pedidos de informação directos e individualizados das entidades públicas ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação ou de políticas públicas;



c) As petições, representações, reclamações ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou colectivamente, sem qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de petição ou de participação na vida pública.

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 no âmbito do exercício do direito de petição, do direito de participação na vida pública, do direito de manifestação e da liberdade de expressão.

### **Artigo 3.º**

#### **Âmbito de aplicação**

1- Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:

- a) A Presidência da República, incluindo a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente da República;
- b) A Assembleia da República, incluindo os partidos políticos com representação parlamentar e os respectivos gabinetes;
- c) O Governo, incluindo os respectivos gabinetes;
- d) Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respectivos gabinetes;
- e) Os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, incluindo os respectivos gabinetes;
- f) Os órgãos executivos dos municípios e das entidades intermunicipais, incluindo os respectivos gabinetes;
- g) Os órgãos executivos das freguesias com mais de 10 000 eleitores ou com mais de 7000 eleitores e de 100 km<sup>2</sup> de área;
- h) Os órgãos e serviços da administração directa e indirecta do Estado;



- i) As entidades administrativas independentes;
- j) As entidades reguladoras;
- k) Os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica.

#### **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 actividade 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 colectivas ou grupos de pessoas colectivas que exerçam em nome próprio a



representação dos seus interesses;

- d) Representantes institucionais de interesses colectivos, onde se incluem as entidades representativas de interesses de um conjunto de outras entidades singulares ou colectivas, ou de interesses difusos;
- e) Outros representantes, onde se incluem todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, actuem em representação de interesses nos termos da lei, incluindo quando actuem 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.

5- As entidades públicas abrangidas pela presente lei disponibilizam, no respectivo sítio na *Internet*, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes às suas iniciativas.

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 respectiva entidade pública e em secção específica para a divulgação de tais registos na página de *Internet* da Entidade para a Transparência.

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

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

- I. O volume de negócios imputável à actividade de representação de interesses ou de *lobbies* no mais recente exercício financeiro

encerrado, à data do registo ou da actualização;

- II. A enumeração de todos os clientes por conta dos quais a actividade de representação é realizada;
- III. As receitas anuais provenientes dos clientes por actividades de representação, que são repartidas de acordo com as seguintes categorias:
  - Inferior a 50 000 euros;
  - Superior a 50 000 euros e inferior a 100 000 euros;
  - Superior a 100 000 euros e inferior a 200 000 euros;
  - Superior a 200 000 euros e inferior a 500 000 euros;
  - Superior a 500 000 euros.

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

- I. O volume anual de despesa imputável à actividade de representação de interesses ou de *lobbies* no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da actualização;
- II. Uma estimativa dos custos anuais relacionados actividade de representação de interesses ou de *lobbies*.

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 actualizados, dispondo para o efeito de 30 dias a contar dos factos ou circunstâncias que obriguem à actualização do registo para solicitarem a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1.



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

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

- a) A titularidade de cargo político, alto cargo público ou cargos equiparados;
- b) O exercício de funções nos gabinetes dos titulares de cargos políticos;
- c) A existência de uma relação conjugal, de uma união de facto, de uma relação de parentesco em linha recta ou de uma relação de afinidade em linha recta até ao 2.º grau com titulares de cargos políticos, altos cargos públicos ou cargos equiparados.

## Artigo 7.º

### Direitos das entidades registadas

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 actividade de representação de grupos de interesses ou *lobbies*, nos termos da presente lei e da regulamentação sectorial e institucional aplicável;
- b) De acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas actividades e nos



termos dos regulamentos ou regras das respectivas 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 actualização 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.

### **Artigo 8.º**

#### **Deveres das entidades registadas**

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 correctas, devendo cooperar no âmbito de pedidos administrativos de informações complementares e de actualizações;
- c) Manter, por sua iniciativa, actualizada e completa a informação prestada junto do registo;
- d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou sectoriais 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 contacto estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto;

- 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 seu 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 actividade de representação de interesses;
- j) Garantir que a informação e documentos entregues aos titulares de órgãos das entidades públicas não contêm elementos incompletos ou inexactos, 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.

## **Artigo 9.º**

### **Audiências e consultas públicas**

1- As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade 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 em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas.

3- Cada entidade pública disponibiliza, no respectivo 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 actuações 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 interacções, sob qualquer forma, de quaisquer pessoas singulares ou colectivas, com ou sem fins lucrativos, sob a forma comercial ou não, que 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 projectos 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 projectos 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 interacções ou consultas, sob



qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas, de actos legislativos e regulamentares, de actos 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**

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 tendo em conta 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;
- b)* A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham actuado 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.

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

### **Artigo 12.º**

#### **Códigos de Conduta**

As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem adoptar 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*.

### 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 actualizações, 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 objecto de discussão em reunião do respectivo 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 objectivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

### Artigo 15.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 redacção:

«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 sancionar a 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 redacção actual, é republicada em anexo à presente lei, da qual é parte integrante.

## 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 redacção actual, que passa a ter a seguinte redacção:



«Artigo 28.º

[...]

1 - [...].

2 - Os antigos Deputados a que se refere o número anterior dispõem de facilidade de acesso ao edifício da Assembleia da República, a definir nos termos dos números seguintes.

3 - [...].

4 - [...].

5- Os antigos deputados que se que se dediquem a título profissional a actividades de representação de grupos de interesses ou *lobbies* ou de representação de carácter geral directamente relacionadas com o processo decisório da Assembleia da República não podem, enquanto durarem essas actividades, beneficiar da facilidade de acesso referidas no número 2 do presente artigo.»

### **Artigo 17.º**

#### **Norma transitória**

1- Incumbe ao Governo inscrever na proposta de Orçamento do Estado para 2021, nos encargos gerais do Estado relativos ao Tribunal Constitucional, as verbas necessárias à criação e funcionamento do Registo de Transparência da Representação de Interesses e de *Lobbies*.

2- 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 18.º**

#### **Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2021.

Palácio de São Bento, 20 de Janeiro de 2020.



As Deputadas e o Deputado,

André Silva

Bebiana Cunha

Cristina Rodrigues

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="checkbox"/>	Não	<input type="checkbox"/>	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="checkbox"/>	Não	<input type="checkbox"/>	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:	