

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



SUBCOMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS
PARLAMENTARES, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 128/XII-AR

**PROJETO DE LEI N.º 252/XV (PAN) – “REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING E
PROCEDE À CRIAÇÃO DE UM REGISTO DE TRANSPARÊNCIA E DE UM MECANISMO DE
PEGADA LEGISLATIVA, PROCEDENDO À PRIMEIRA ALTERAÇÃO À LEI ORGÂNICA N.º
4/2019, DE 13 DE SETEMBRO, E À DÉCIMA SEXTA ALTERAÇÃO À LEI N.º 7/93, DE 1 DE
MARÇO”**

30 DE AGOSTO DE 2022



INTRODUÇÃO

A Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisou e emitiu parecer, no dia 30 de agosto de 2022, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 128/XII-AR – Projeto de Lei n.º 252/XV (PAN) – “Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Considerando a matéria da presente iniciativa – *Assuntos constitucionais*, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos do artigo 2.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pela Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 49/2021/A, de 11 de agosto e pela Resolução n.º 52/2021/A, de 25 de outubro.

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

O Projeto de Lei em análise visa, conforme plasmado no n.º 1 do seu artigo 1.º, estabelecer as regras de transparência aplicáveis às interações entre entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação de grupos de interesses ou lobbies e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses e



de Lobbies a funcionar junto da Entidade para a Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, bem como proceder 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 aprovou a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional, e à décima sexta alteração do Estatuto dos Deputados, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de março, na sua redação atual (cf. n.º 2 do artigo 1.º).

Em sede de exposição de motivos, o proponente refere que “A democracia em Portugal enfrenta hoje um conjunto de desafios que tem de ser capaz de ultrapassar, sob pena de abrir caminho à propagação de discursos populistas e extremistas que acabarão por resultar na sua erosão. Tais desafios serão ultrapassados se o nosso país for capaz de conseguir fazer aprovar e levar à prática uma estratégia integrada que, de forma fundamentada, ponderada e consequente, consiga tomar medidas tendentes a garantir uma maior transparência do sistema político e da administração pública. Uma estratégia que possa garantir um maior envolvimento dos cidadãos na vida pública; um combate eficaz dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências e garantir mecanismos que assegurem uma maior imparcialidade e um total compromisso com o interesse público no exercício de cargos políticos e altos cargos públicos.

Só com uma política integrada que leve a efeito estes objetivos é possível recuperar a confiança dos cidadãos na política, na democracia e no sistema político. Esta falta de confiança é clara se olharmos, por exemplo, para os dados preocupantes do mais recente Eurobarómetro Standart, referente à primavera de 2019, os quais demonstram que Portugal é o país da União Europeia onde existe uma maior percentagem de cidadãos (34%) a afirmar não ter qualquer interesse em política e em que apenas 68% afirmam estar totalmente satisfeitos com o funcionamento da democracia no país. O mesmo estudo demonstrou que, na primavera de 2018, só 42%, 37% e 20% dos portugueses afirmavam confiar respetivamente no Governo, na Assembleia da República e nos partidos políticos, respetivamente.

Uma das medidas necessárias no âmbito das medidas tendentes a garantir o combate dos fenómenos de corrupção e de tráfico de influências inseridas na estratégia integrada que referimos é, conforme o PAN defendeu no seu programa eleitoral, a aprovação de uma lei que discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de lobbying ou de representação de interesses no nosso país. Algo que asseguraria a transparência destas atividades e a integridade



da conduta dos envolvidos – sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de grupos de interesses ou de lobbies.

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

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

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

A confirmar esta perceção refira-se que um Flash Eurobarómetro sobre a atitude das empresas relativamente à corrupção, publicado em dezembro de 2019, demonstrou que 65% dos empresários inquiridos consideravam que ter contatos na política era a única forma de ter sucesso nos negócios em Portugal, sendo este o país da União Europeia onde a percentagem de resposta a esta pergunta é maior. Um FlashEurobarómetro⁵ idêntico, publicado em dezembro de 2015, já havia demonstrado, do mesmo modo, que 80% dos empresários inquiridos



consideravam que o pagamento de subornos e a utilização de contatos privilegiados eram as formas mais fáceis de conseguir certos serviços públicos em Portugal.

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

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

Atendendo ao que referimos anteriormente e às recomendações provenientes, por exemplo, da OCDE e da Transparência Internacional, o presente projeto de lei, cumprindo uma promessa constante do programa eleitoral do PAN, propõe-se regular a atividade de lobbying, por via do estabelecimento de um conjunto de regras de transparência aplicáveis às interações entre



entidades públicas e outras entidades que, sob qualquer forma, pretendam assegurar a representação dos grupos de interesses ou lobbies. A regulação desta atividade, conforme se explicou anteriormente, não é a solução para todos os males do sistema político, mas permite, conforme sublinha SUSANA COROADO, que haja uma clarificação do que é lícito e ilícito; uma atenuação dos riscos de influência indevida ou desproporcional de certos interesses; um incentivo ao aumento dos níveis de participação na decisão pública (reduzindo, assim, o peso de interesses mais poderosos); um aumento da transparência do processo decisório dos decisores públicos e um contributo significativo para o aumento da confiança dos cidadãos na política e na democracia.

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

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

Especificamente quanto ao sistema de regulação do lobby que propomos com a presente iniciativa, gostaríamos de frisar seis aspetos estruturais diferenciadores relativamente ao



Decreto n.º 311/XIII que versava sobre esta matéria. Diploma este que, relembre-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 aspetos, as informações exigidas no registo eram manifestamente insuficientes (já que não se exigia a declaração dos proventos da atividade do lobbying, nem a identificação de todos os interesses e clientes representados). Também 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, visto que, uma vez que se reduz significativamente a burocracia, se retira alguns encargos às entidades públicas e se facilita a inscrição por lobistas. Permite também um melhor tratamento, agregação e comparação de dados e facilita um controlo do cumprimento das disposições legais. Este sistema implica ainda que exista uma entidade que assegure centralmente a gestão do sistema e que 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 a inclusão no registo do lobby de advogados e das sociedades de advogados sempre e quando representem grupos de interesse, ou seja, que não existam válvulas de escape que permitam a exclusão dos advogados e das sociedades de advogados do âmbito do conceito de Representação dos grupos de interesses ou de lobbies, apenas quando, naturalmente, pratiquem atos inseridos em tal conceito. Desde já, seria incompreensível que, no Registo de



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

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

Em quarto lugar, gostaríamos de destacar que o presente projeto de lei do PAN, cumprindo uma outra promessa constante do programa eleitoral, propõe adicionalmente a consagração de um mecanismo de pegada legislativa obrigatório no quadro da Assembleia da República (quanto a



projetos de lei e propostas de lei) e facultativo para os demais níveis de poder. É de sublinhar que hoje, contrariamente ao que existe noutros ordenamentos jurídicos, a menos que conste nas exposições de motivos, não é possível identificar quais as pessoas ou entidades consultadas na fase de elaboração de um projeto de lei ou proposta de lei, ainda que, na prática, a Assembleia da República possibilite o acompanhamento e monitorização da tramitação do processo legislativo, após a entrada de uma iniciativa legislativa e até à sua publicação em Diário da República. Ressalva-se, contudo, a consulta efetuada já em sede de especialidade por parte das respetivas comissões parlamentares, ou as consultas que decorrem obrigatoriamente por força da lei, em que tal informação já consta da tramitação do processo legislativo. Conforme afirma um estudo coordenado por MARCO LISI, existe uma grande dificuldade em recolher dados empíricos sistemáticos acerca da influência da ação dos grupos de interesse junto do Governo, algo que se fica a dever à falta deste tipo de mecanismos, bem como da regulação do lobbying. A consagração deste mecanismo concreto no plano da Assembleia da República quanto a projetos e propostas de lei assegura o cumprimento das recomendações da Transparência Internacional e do relatório da 4ª Ronda de Avaliação do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (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, procurando assegurar uma constante adaptação e melhoramento do sistema em função dos desafios e dificuldades que o seu funcionamento prático possa vir a colocar.

Em sexto e último lugar, propomos uma ligeira alteração ao estatuto dos antigos deputados no sentido de, em linha com o que se prevê no quadro do Parlamento Europeu, clarificando a necessidade de registo por parte de antigos deputados que se dediquem profissionalmente à atividade de representação de grupos de interesse ou de lobbies, incluindo por si ou através de



sociedade de advogados, considerando que os mesmos gozam da faculdade de livre acesso à Assembleia da República. Esta pequena alteração afigura-se-nos como importante, atendendo ao facto de existirem estudos que demonstram que a atividade profissional de representação de grupos de interesse e de lobbies é, em Portugal, desempenhada em grande medida por antigos políticos e, em particular, por antigos deputados.

Este projeto de lei procura assim trazer a debate as propostas de regulação do lobbying no nosso país, de criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa no quadro da Assembleia da República, que defendemos no nosso programa eleitoral e que pretendemos que sejam conjugadas e discutidas com as propostas que constam dos projetos de lei já existentes ou que existirão no futuro.

O presente projeto corresponde, com algumas alterações, ao Projeto de Lei n.º 181/XIV/1ª, apresentado pelo PAN e aprovado em votação na generalidade a 15 de janeiro de 2021, com os votos a favor de PS, CDS-PP, PAN e IL, e votos contra PSD, BE, PCP e PEV, mas que não pôde ver o seu processo legislativo concluído devido à dissolução da Assembleia da República no final do ano de 2021. Relembre-se que o projeto de lei que agora se reapresenta foi, com base na análise de 15 indicadores, considerado pela associação cívica Transparência e Integridade/Transparência Internacional o melhor e mais completo dos três projetos sobre regulamentação do lobbying que foram apresentados e aprovados.” [sic]

APRECIAÇÃO NA ESPECIALIDADE

Importa referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.

SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS

O Grupo Parlamentar do PS emitiu parecer desfavorável à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer desfavorável à presente iniciativa.



O Grupo Parlamentar do PPM não emitiu parecer à presente iniciativa.

A Representação Parlamentar do PAN emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP, sem direito a voto, não emitiu parecer à presente iniciativa.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento do presente Projeto de Lei às Representações Parlamentares do CH e do IL, já que os mesmos não integram esta Comissão, os quais não se pronunciaram.

CONCLUSÕES E PARECER

A Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável deliberou, por maioria com os votos contra do PS e do BE, a favor do PAN e abstenção do PSD, dar parecer **desfavorável** ao **Projeto de Lei n.º 252/XV (PAN) – “Regulamenta a atividade de lobbying e procede à criação de um Registo de Transparência e de um Mecanismo de Pegada Legislativa, procedendo à primeira alteração à Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, e à décima sexta alteração à Lei n.º 7/93, de 1 de março”**.

Vila do Porto, 30 de agosto de 2022

A Relatora,

(Joana Pombo Tavares)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

(José Gabriel Eduardo)