

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE
ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 20/XIII- AR

PROJETO DE LEI N.º 346/XVI/1.ª – 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

DEZEMBRO DE 2024



INTRODUÇÃO

A Comissão Especializada Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisou e emitiu parecer, no dia 21 de dezembro de 2024, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 20 /XIII-AR – Projeto de Lei n.º 346/XVI/1.ª – 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.**

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O projeto de lei em apreciação foi enviado à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para audição, por despacho do Senhor Adjunto de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, com pedido de parecer, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa.

A apreciação do presente projeto de lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, e na alínea i) do artigo 34.º, no n.º 1 do artigo 116.º e no artigo 118.º da Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro, que aprovou a terceira alteração ao Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

Considerando a matéria da presente iniciativa incide sobre *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 1/2024/A, de 8 de abril, que aprova as competências das comissões especializadas permanentes.

CAPÍTULO II

APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

A presente iniciativa legislativa, conforme plasmado no seu artigo 1.º, visa estabelecer as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas nacionais ou estrangeiras que pretendam assegurar representação legítima de interesses, e proceder à criação



de um Registo de Transparência da Representação de Interesses (RTRI) a funcionar junto da Assembleia da República, bem como aprovar um código de conduta para as relações entre representantes de interesses legítimos e entidades públicas.

Na exposição de motivos que fundamenta a apresentação da presente iniciativa, o proponente refere que «Uma das prioridades dos partidos políticos deve ser o aumento da transparência do quadro que leva à decisão política por parte dos seus agentes representativos do poder democrático que lhes é conferido através das eleições. Essa transparência aumenta, necessariamente, através do escrutínio efetivo e suscitador de mais e maior confiança por parte da população nos agentes políticos.

A participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas refletida, desde logo, nos artigos 48.º e 52.º da Constituição da República Portuguesa, que consagram, respetivamente, a participação na vida pública e o direito de petição, é um elemento fundamental de qualquer Estado de Direito democrático, constituindo uma forma de trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório. O acompanhamento ativo pelos cidadãos e pelas empresas da vida do País é um indicador significativo do grau de consenso democrático que todas as partes interessadas pretendem alcançar.

Sempre que tal participação ocorre num contexto jurídico transparente, definido e seguro, em particular, no que respeita às entidades e organizações que representam os interesses dos cidadãos e das empresas, os decisores públicos têm oportunidade de obter de forma clara informação alargada e aprofundada acerca dos interesses efetivamente relevantes para a sua atuação, aumentando a qualidade e a eficácia das decisões produzidas.

No entanto, a sensação generalizada da comunidade é a de que falta transparência nos processos decisórios, nomeadamente de índole legislativa, e, aliás, as próprias empresas sentem que a falta de transparência nesses processos prejudica os seus negócios.

Paralelamente, o mencionado quadro jurídico permite assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados, em igualdade de circunstâncias. E, do mesmo modo, um modelo aberto e transparente de participação permite informar os respetivos destinatários sobre os procedimentos de formação das decisões públicas, bem como aumentar os níveis de confiança dos cidadãos nos seus decisores, reforçando a legitimidade democrática das suas atuações.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Desta forma, defende-se a regulamentação do lobbying como atividade pela qual interesses externos aos órgãos decisórios procuram influenciar, através de contactos realizados com os titulares desse órgão, o conteúdo das decisões de

política pública. Não se considera lobbying nomeadamente o exercício de direitos de petição ou a participação em procedimentos administrativos nos casos já previstos na lei. Esta será uma forma de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, por um lado, e os particulares e a sociedade civil, por outro, munindo o poder político de mais e melhor informação.

Verifica-se que muitos outros regimes jurídicos já incentivam práticas pautadas pela transparência, como aqueles que se encontram previstos no Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro (que estabelece a natureza, a composição, a orgânica e o regime jurídico a que estão sujeitos os gabinetes dos membros do Governo), no Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2012, de 25 de janeiro (que modifica as regras de recrutamento e seleção dos gestores públicos, bem como as matérias relativas aos contratos de gestão e à sua remuneração e benefícios), ou na Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro (que modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública). O mesmo sucede com a regulação da atividade parlamentar, que encontra no Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto, na sua redação atual, inúmeras normas que promovem e cultivam práticas de transparência, abertura e comunicação.

No que respeita, em particular, à administração direta do Estado, o n.º 7 do artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado), na redação em vigor - a mais recente dada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro -, estipula que aquela deve assegurar a interação e a complementaridade da sua atuação com os respetivos destinatários, no respeito pelo princípio da participação dos administrados.

A adoção de mecanismos de regulação da atividade das entidades que representam interesses legítimos dos cidadãos e das empresas junto dos centros de decisão, em conjunto com a implementação de práticas de transparência, é também o sentido das recomendações das principais organizações e instituições internacionais, tais como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou o Pacto Global da Organização das Nações Unidas. Em geral, salientam tais organizações que a representação de interesses de cidadãos e de empresas junto dos decisores públicos impulsiona a prosperidade das sociedades, bem como que o pluralismo de interesses é um traço importante da



democracia, desde que as atividades de representação de tais interesses não ponham em causa princípios democráticos e de boa governança, o que pode ser evitado através da aplicação de sistemas regulatórios.

Na União Europeia, encontra-se em funcionamento um sistema de regulação assente num Registo de Transparência, inicialmente facultativo e desde 2022 obrigatório, para aqueles que participem na formulação e na execução das políticas europeias no âmbito da atuação do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, e mais recentemente, do Conselho da UE, associando-se a tal registo o cumprimento de um Código de Conduta. Estes mecanismos, instituídos desde 2011 naqueles dois órgãos, mas decorrentes de instrumentos semelhantes existentes no Parlamento Europeu desde 1996 e na Comissão Europeia desde 2008, são aliás utilizados rotineiramente por empresas e associações portuguesas. Também por este motivo, foi o modelo de tratamento da questão na esfera europeia que esteve na base da presente regulação e das suas normas.

À semelhança do que sucedeu há algumas décadas nos Estados Unidos da América e na Alemanha, também recentemente se tem verificado em vários países europeus a preparação e a introdução ao nível nacional de normas reguladoras da atividade de representação de interesses legítimos ou de atividades similares, sendo exemplo os casos de França, Áustria, Reino Unido e Irlanda. Com efeito, o atraso relativo do ordenamento jurídico português nesta matéria tem sido assinalado criticamente por várias organizações, nomeadamente a Transparência Internacional e o GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção.

É neste contexto que se entende que devem ser adotadas medidas eficazes de promoção de maior transparência e progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios estruturantes do Governo, da administração direta e indireta do Estado, da Assembleia da República e do poder local, mediante o estabelecimento de regras claras que regulam a atividade das entidades e organizações que representam os interesses daqueles, estimulando a interação entre todas as partes interessadas num quadro determinado e fiável.

Em conformidade, implementa-se um modelo de regulação da representação de interesses legítimos junto das entidades públicas que produzem decisões estruturantes para a vida do País, assente em princípios de transparência, responsabilidade, abertura, integridade, formalidade, confiança, ética e igualdade de acesso.

Tal regulação será realizada através de dois mecanismos: um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos e uma agenda pública de interações entre os representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O primeiro será um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos, o qual será um registo único, público e gratuito, a funcionar junto da Assembleia da República: o Registo de Transparência da Representação de Interesses (RTRI).

À semelhança do que sucede junto do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, o registo será acompanhado de um Código de Conduta, exortando-se todas as entidades e pessoas que representam interesses legítimos a proceder ao respetivo registo. Exortam-se ainda todas as entidades públicas a quem são apresentados interesses a incentivar e a promover a inscrição no registo dos interlocutores de tais interesses, dando prevalência e preferência de interação àqueles que se encontrarem registados.

O segundo será um sistema de registo público de todas as interações ocorridas entre os representantes das entidades públicas sujeitas a esta lei e os representantes de interesses legítimos.

Seguindo o exemplo da representação de interesses legítimos nas instituições europeias, pretende-se que o regime jurídico que agora se apresenta, que retoma o Projeto de Lei n.º 995/XV/2.ª (PSD), seja apenas um primeiro passo no sentido de uma regulação futuramente mais exigente e com sanções associadas. Assim, as medidas agora adotadas terão sempre associado um carácter de progressividade no seu alcance e nos seus efeitos, com vista a garantir gradualmente um nível máximo de transparência nas relações entre cidadãos, empresas e decisores.»

CAPÍTULO III

APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Na análise na especialidade não foram apresentadas propostas.

CAPÍTULO IV

SÍNTESE DA POSIÇÃO

Foram ouvidos todos os grupos e representações parlamentares para cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, tendo-se apurado as seguintes posições sobre a matéria:

- **O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD):**
Aprova o relatório e emite parecer de abstenção face à presente iniciativa.



- **O Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS):**
Aprova o relatório e emite parecer de abstenção face à presente iniciativa.
- **O Grupo Parlamentar do Partido CHEGA (CH):**
Não emitiu parecer ao relatório nem face à presente iniciativa.
- **O Grupo Parlamentar do CDS - Partido Popular (CDS - PP):**
Não emitiu parecer ao relatório nem face à presente iniciativa.
- **A Representação Parlamentar do Partido Popular Monárquico (PPM):**
Aprova o relatório e emite parecer de abstenção face à presente iniciativa
- **A Representação Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE):**
Aprova o relatório e emite parecer desfavorável face à presente iniciativa.
- **A Representação Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL):**
Não emitiu parecer ao relatório nem face à presente iniciativa.
- **A Representação Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN):**
Abstém-se ao relatório e emite parecer de abstenção face à presente iniciativa.

CAPÍTULO V

VOTAÇÃO DOS PARTIDOS

- O **Grupo Parlamentar do PSD** abstém-se relativamente à presente iniciativa.
- O **Grupo Parlamentar do PS** abstém-se relativamente à presente iniciativa.
- O **Grupo Parlamentar do CH** não votou relativamente à presente iniciativa.
- O **Grupo Parlamentar do CDS-PP** não votou relativamente à presente iniciativa.
- A **Representação Parlamentar do PPM** abstém-se relativamente à presente iniciativa.
- A **Representação Parlamentar do BE** vota desfavoravelmente relativamente à presente iniciativa.
- A **Representação Parlamentar do IL** não votou relativamente à presente iniciativa.
- A **Representação Parlamentar do PAN** abstém-se relativamente à presente iniciativa.



CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão Especializada Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, deliberou, por unanimidade, dar parecer de abstenção à presente iniciativa.

Angra do Heroísmo, 21 de dezembro de 2024

O Relator

(Luís Carlos Cota Soares)

O presente relatório foi aprovado por maioria.

O Presidente

(Flávio da Silva Soares)