

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES



COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
ASSUNTOS PARLAMENTARES, AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 25/XIII- AR

PROJETO DE LEI N.º 190/XVI/1.ª – REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING EM  
PORTUGAL E PROCEDE À CRIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA DOS PODERES  
PÚBLICOS

DEZEMBRO DE 2024



## INTRODUÇÃO

A Comissão Especializada Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável analisou e emitiu parecer, no dia 30 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 25/XIII-AR – Projeto de Lei n.º 190/XVI/1.ª – Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos.**

### 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 que 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 aplicáveis às interações entre lobistas e entidades que, independentemente da sua natureza jurídica, exercem poderes públicos, no quadro da atividade de representação de grupos de interesses, criando o Sistema de Transparência dos Poderes Públicos.



Na exposição de motivos que fundamenta a apresentação da presente iniciativa, o proponente refere que «A regulamentação da atividade de Lobbying ou representação de interesses é, por vários motivos, um passo importante, necessário e positivo. Desde logo, a regulamentação é essencial para que se combatam os preconceitos associados a esta atividade, que pode e deve ser exercida no estrito cumprimento das normas aplicáveis e de forma lícita e insuspeita. Por outro lado, a regulamentação desta atividade permite que esta seja exercida com a maior transparência possível, o que contribui para a prevenção de possíveis situações de corrupção ou de prática de qualquer ilícito criminal.

A atividade de representação de interesses perante as entidades que exercem poderes públicos já se realiza, e continuará a realizar-se, quer se opte pela sua regulamentação, quer não. Existem várias formas de contactar as entidades que exercem poderes públicos, com o objetivo de as influenciar, nos seus processos de formação, decisão e execução de atos jurídicos-públicos. A regulamentação destes processos contribui para que se afaste a presunção de ilicitude erradamente associada à representação de interesses. Esta presunção de ilicitude advém também da opacidade e informalidade que atualmente caracteriza os processos de representação de interesses. Com a adequada regulamentação teremos mais transparência e menos opacidade.

Ao promover-se a transparência, através da regulamentação do lobby, previne-se também a prevalência da capacidade de influência efetiva de determinados interesses em detrimento de outros. Não havendo regulamentação, há uma maior possibilidade de influência por parte de certos grupos de interesses que, por um motivo ou outro, têm mais capacidade de chegar junto de determinados poderes públicos, e que por isso veem os seus interesses injustamente privilegiados. Assim, a regulamentação da atividade contribuirá também para a democratização do acesso aos decisores públicos, no estrito âmbito da representação de interesses. A regulamentação desta atividade, com a respetiva universalização do registo das entidades representantes de interesses, promove o estabelecimento de condições de igualdade e de transparência no acesso aos decisores públicos. Todos os representantes de interesses terão de se registar na mesma plataforma, da mesma forma, fornecendo os mesmos dados, e terão as mesmas possibilidades de acesso. Assim, a concorrência entre os vários interesses e seus representantes será justa e equilibrada.

A perceção da sociedade de que a atividade de representação de interesses é uma atividade nociva, obscura, que se traduz numa situação de privilégio injustificado, deve ser combatida. Com efeito, a representação de interesses é considerada benéfica para o bom exercício dos poderes públicos, pois aproxima os decisores das reais preocupações do público a que os seus atos se



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

dirigem. A promoção de um diálogo transparente e isento entre as entidades representantes de interesses de cidadãos e os decisores públicos contribui para a emissão de decisões mais eficazes na resolução dos problemas dos vários cidadãos. O distanciamento ou desconhecimento das preocupações concretas das pessoas visadas pode levar a soluções inadequadas.

O contributo da sociedade civil é desejável e até mesmo complementar do processo decisório dos poderes públicos, conduzindo, na prática, ao seu aperfeiçoamento e à adoção de melhores decisões, ao permitir que os sujeitos mais familiarizados com uma determinada realidade possam estar mais próximos dos decisores públicos, contribuindo com o seu conhecimento técnico e especializado e com a sua experiência num determinado setor. Por outro lado, a inclusão dos destinatários dos atos jurídico-públicos no processo decisório é, também, uma forma de legitimar a atuação destes mesmos poderes públicos, contribuindo, assim, para a confiança dos cidadãos na democracia e no sistema político.

A atividade de representação de interesses deve ser vista como uma das formas de participação de qualquer cidadão, bem como da sociedade civil em geral, na vida pública.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o lobbying constitui um ato legítimo de participação pública, sendo o principal agente transformador das políticas públicas dos Estados. O sector privado, de que fazem parte as pessoas, empresas, associações e, sobretudo, a sociedade civil, são capazes de impulsionar a transformação das atuais políticas públicas, tendo em conta as profundas alterações que afetam a nossa sociedade e que exigem novos quadros mentais, teóricos e práticos de pensar e definir as políticas públicas sectoriais. A representação de interesses junto dos poderes públicos não deve ser encarada com desconfiança e preconceito, mas antes como algo desejável e complementar dos processos de decisão pública.

Conforme vimos já e a experiência comparada nos demonstra, não só em Portugal, mas em todos os países do mundo, é inegável que existem e sempre existiram várias formas de contactar as entidades que exercem poderes públicos, com o objetivo de as influenciar, nos seus processos de formação, decisão e execução de atos jurídico-públicos, independentemente de este ser ou não um processo regulado. A representação de interesses deve ser encarada como uma atividade legítima, já que é um corolário natural do direito fundamental à participação na vida pública, consagrado em vários ordenamentos jurídicos.

Com efeito, a Constituição da República Portuguesa reconhece aos cidadãos o direito de participação na vida pública no n.º 1 do artigo 48.º da Lei Fundamental portuguesa, segundo o qual todos os cidadãos, sem exceção, e independentemente da forma como se organizem, têm



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

direito a “tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos”.

A representação de interesses enquanto fenómeno complementar da atuação dos poderes públicos pode e deve ser exercida com a maior transparência possível, de forma lícita e no estrito cumprimento das normas aplicáveis nesta matéria, sendo, por isso, fundamental a sua regulamentação, à semelhança do que já sucede no âmbito das instituições da União Europeia, noutros países europeus, como a Áustria, Alemanha, Polónia, França, Itália, Eslovénia, Holanda e Reino Unido, e noutros países do mundo, como os Estados Unidos da América, o Canadá, a Austrália, Israel, México e Chile (<https://www.oecd.org/governance/ethics/lobbying/>).

Um dos principais objetivos da regulamentação da atividade de representação de interesses, de acordo com o Conselho da Europa (<https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>) é a promoção da transparência naquela atividade. Existe simultaneamente um reconhecimento da legitimidade da atividade de lobbying, mas também da necessidade de garantir que esta atividade não ocorra “à porta fechada”. “A transparência deve permitir que o público acompanhe os contactos e as comunicações entre os representantes de grupos de interesses e os decisores públicos e a sua participação no processo público de tomada de decisões. Consequentemente, deve ser possível identificar claramente todos os interesses que influenciam o resultado do processo. A transparência não só aumenta a capacidade de reação dos funcionários públicos às exigências do público, mas também ajuda a prevenir a má conduta e a combater a corrupção. Um dos principais benefícios indiretos da transparência é melhorar a qualidade de vida democrática e a igualdade de acesso aos processos públicos de tomada de decisões.” (<https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>).

A regulamentação aqui proposta considera, respeita e bebe de elementos de procedimentos legislativos anteriores e incide em vários eixos: a profissionalização da atividade de representação de interesses, a criação de um registo de entidades representantes de interesses junto da Entidade para a Transparência, a criação de um mecanismo de pegada legislativa, a determinação clara de direitos e deveres das entidades abrangidas, o estabelecimento de consequências para a violação de deveres, a inclusão das entidades adjudicantes como entidades que exercem poderes públicos, e a clara separação entre o exercício da advocacia em sentido estrito e a atividade de lobista. Relativamente aos dados objeto de registo por parte dos representantes de interesses, estes deverão corresponder aos dados em falta, fundamento constante do veto do Presidente da República de 12 de julho de 2019, mas a escolha de dados sujeito a registo não deverá ser



desproporcional, devendo ser articulada com a privacidade dos clientes das entidades representantes de interesses.

Para a Iniciativa Liberal é fundamental aprovar uma lei que reconheça, regule e discipline, de forma consequente e eficaz, a atividade de representação de interesses no nosso país, assegurando a transparência destas atividades e a integridade da conduta dos envolvidos, sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de interesses.»

### 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 presente relatório nem face à presente iniciativa.
- **O Grupo Parlamentar do CDS - Partido Popular (CDS - PP):**  
Não emitiu parecer ao presente 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 presente relatório nem face à presente iniciativa.

- **A Representação Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN):**

Não emitiu parecer ao presente relatório nem 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** não votou 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 abstenção à presente iniciativa.

Angra do Heroísmo, 30 de dezembro de 2024

O Relator

(Luís Carlos Cota Soares)



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

A handwritten signature in black ink, reading "Flávio da Silva Soares".

(Flávio da Silva Soares)