

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE

## RELATÓRIO E PARECER

---

**AUDIÇÃO N.º 228/XII**

**PROJETO DE LEI N.º 995/XV (PSD) - APROVA REGRAS DE TRANSPARÊNCIA APLICÁVEIS  
A ENTIDADES PRIVADAS 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**

AÇORES  
15 DE JANEIRO DE 2024



---

TRABALHOS DA COMISSÃO

---

A Comissão Permanente analisou e emitiu parecer, no dia 15 de janeiro de 2024, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 228/XII-AR - PROJETO DE LEI N.º 995/XV (PSD) - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas 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.**

---

1.º. CAPÍTULO – 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.

Na sequência da publicação do Decreto do Presidente da República n.º 115-A/2023, de 11 de dezembro, esta Assembleia Legislativa encontra-se dissolvida, com efeitos a 11 de dezembro de 2023, o que determina a cessação de funções das comissões especializadas permanentes.

No entanto, a Constituição da República Portuguesa indica, no seu n.º 3 do artigo 234.º, que *“A dissolução da Assembleia Legislativa da região autónoma não prejudica a subsistência do mandato dos deputados, nem da competência da Comissão Permanente, até à primeira reunião da Assembleia após as subseqüentes eleições”*, em concordância com o disposto no n.º 4 do artigo 69.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA), na redação dada pelo anexo da Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

Neste sentido, nos termos do n.º 1 e da alínea b) do n.º 3 do artigo 74.º do EPARAA, *“Fora dos períodos legislativos, durante o período em que se encontrar dissolvida e nos restantes casos (...) funciona a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa”*, onde compete à Comissão Permanente *“Pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, relativamente às questões de competência destes que respeitem à Região”*, em concordância com o disposto no artigo 44.º e na alínea b) do artigo 46.º do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.



Assim, considerando o ora exposto, constata-se que a competência para emitir parecer é da **Comissão Permanente**, nos termos do n.º 1 e da alínea b) do n.º 3 do artigo 74.º do EPARAA, e do artigo 44.º e alínea b) do artigo 46.º, ambos do Regimento da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

---

## 2.º. CAPÍTULO - APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

---

O presente Projeto de Lei visa, conforme plasmado no seu artigo 1.º, estabelecer as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.

Em sede de exposição de motivos, 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.*



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

*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.*

*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 o exercício de direitos de petição, participação em consulta pública e iniciativa ou 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, 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*



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

*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 facultativo para aqueles que participem na formulação e na execução das políticas europeias no âmbito da atuação do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, associando-se a tal registo o cumprimento de um Código de Conduta. Estes mecanismos, instituídos desde 2011 em ambos os 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*



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

*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.*

*O primeiro será um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos, o qual terá natureza pública e gratuita, não se prevendo para já qualquer sanção associada à sua não adoção.*

*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 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.”*



---

### 3.º. CAPÍTULO – APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

---

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

---

### 4.º. CAPÍTULO – POSIÇÃO DOS PARTIDOS

---

O **Grupo Parlamentar do PS**, sobre a presente iniciativa, transmitiu que *“conforme foi tornado público, na data de ontem, a Assembleia da República não irá deliberar, na presente legislatura, sobre os Projetos em apreciação, uma vez que, no âmbito da discussão na especialidade, o GP do PSD requereu o adiamento potestativo da votação, nos termos do Regimento da Assembleia da República.*

*Tendo em conta esse enquadramento, a pronúncia da ALRAA, sobre as iniciativas em questão, torna-se inútil.”*

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

O **Grupo Parlamentar do CDS/PP** emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

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

O **Grupo Parlamentar do PPM** emitiu parecer de favorável à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do CHEGA** emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do IL** emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

A **Representação Parlamentar do PAN** emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

---

### 4.º. CAPÍTULO - PARECER

---

A Comissão Permanente deliberou, por maioria, com os votos contra do BE, a favor do PSD, CDS/PP e PPM, e com a abstenção do CH, da IL e do PAN, dar parecer **favorável** ao **Projeto de**



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Lei n.º 995/XV (PSD) - Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas 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.

Açores, 15 de janeiro 2024.

**A Relatora**

Sabrina Furtado

**O Presidente**

Luis Carlos Correia Garcia