

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 229/XII

**PROJETO DE LEI N.º 996/XV (IL) - REGULAMENTA A ATIVIDADE DE LOBBYING EM
PORTUGAL E PROCEDE À CRIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA DOS PODERES
PÚBLICOS**

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 229/XII-AR – Projeto de Lei n.º 996/XV (IL) – Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos.**

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 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.

Em sede de exposição de motivos, o proponente refere que: *“A regulamentação da actividade 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 actividade, que pode e deve ser exercida no estrito cumprimento das normas aplicáveis e de forma lícita e insuspeita.*

Por outro lado, a regulamentação desta actividade 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 actualmente 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 efectiva 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 vêm os seus interesses injustamente democratização do acesso aos decisores públicos, no estrito âmbito da representação de interesses. A regulamentação desta actividade, com a respectiva 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 que 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.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A percepção da sociedade de que a actividade de representação de interesses é uma actividade 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 actos se 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 actividade 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 acto 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 actuais políticas públicas, tendo em conta as profundas alterações que afectam 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.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

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 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 actividade 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 actividade. Existe simultaneamente um reconhecimento da legitimidade da actividade de lobbying, mas também da necessidade de garantir que esta actividade não ocorre “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 indirectos 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 actividade 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 actividade de lobista. Relativamente aos dados objecto 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 actividade de representação de interesses no nosso país, assegurando a transparência destas actividades e a integridade da conduta dos envolvidos, sejam eles titulares de cargos políticos e cargos públicos, sejam eles representantes de interesses.”

3.º. CAPÍTULO – APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Importa 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 abstenção à presente iniciativa.

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

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

O **Grupo Parlamentar do PPM** emitiu parecer de abstenção 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 e com a abstenção do PSD, do CDS/PP, do PPM, do CH, da IL e do PAN, dar parecer **desfavorável** ao - **Projeto de Lei n.º 996/XV (IL) – Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos.**

Açores, 15 de janeiro 2024.

A Relatora

Sabrina Furtado

O Presidente

Luis Carlos Correia Garcia