



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

Ex.^{mo} Senhor
Assessor do Gabinete de Sua Excelência
o Presidente da Assembleia da República
Palácio de São Bento

Secretaria Regional das Finanças

Sua Referência

Sua comunicação de:

GSRF

N. : SRF/785/2024

2024-01-16

SAIDA

ASSUNTO: **Projetos de Lei n.ºs 994/XV/2º PS, 995/XV/2º/PSD e 996/XV IL**

No âmbito do exercício do direito de audição, previsto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, encarrega-me sua Excelência o Secretário Regional das Finanças de transmitir o parecer do Governo Regional sobre as iniciativas legislativas mencionadas em epígrafe

A 29 de dezembro e a 2 de janeiro de 2024, foram remetidos pela Assembleia da República para parecer do Governo Regional, os seguintes projetos de lei:

- a) Projeto de Lei n.º 994/XV (PS), da autoria do grupo parlamentar do PS que *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;*
- b) Projeto de Lei n.º 995/XV, apresentado pelo grupo parlamentar do PSD, que *«Aprova regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas*



AM



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

e procede à criação de um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República»

- c) Projeto de Lei n.º 996/XV, da autoria do (IL) que «Regulamenta a atividade de lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos Poderes Públicos»

Atendendo a que os referidos projetos incidem sobre a mesma matéria, os mesmos serão analisados em conjunto, emitindo o Governo Regional um único parecer que versa sobre todos eles.

Os projetos de Lei n.ºs 994/XV e 995/XV/2ª, da iniciativa legislativa dos grupos parlamentares do Partido Socialista (PS) e do Partido Social Democrata (PSD), visam a criação de regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procede à criação e um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República, e, o projeto de Lei n.º 996/XV/2ª, da iniciativa do grupo parlamentar do Partido Iniciativa Liberal (IL), visa a regulamentação da atividade do lobbying em Portugal e procede à criação do Sistema de Transparência dos poderes públicos.

1. Finalidades

Com as iniciativas legislativas, os grupos parlamentares do PS e do PSD pretendem criar um normativo que regule a atividade de representação legítima de interesses por parte de entidades privadas junto das entidades públicas e, concomitantemente, criar um registo de transparência da representação de interesse.

A IL pretende com o projeto de Lei n.º 996/XV/2ª estabelecer um normativo “... que reconheça, regularmente 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”.



AM



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

Resulta da exposição dos motivos dos projetos lei em apreço que as finalidades são, entre outras, conferir maior transparência ao quadro que leva à decisão política por parte dos seus agentes representativos, e, concludentemente, maior confiança por parte da população nos agentes políticos.

Os três projetos lei em apreço comungam do entendimento que se trata da construção de um modelo em linha com as soluções das instituições europeias, sublinhando a iniciativa legislativa do PS que “a realidade da União Europeia tem vindo a ser particularmente enriquecida em anos recentes, com o aprofundamento das obrigações de registo de entidades, com um reforço de publicidade e de regras de conduta das entidades que realizam a atividade de representação de interesses e com uma evolução de um modelo de adesão voluntária para uma obrigatoriedade de acesso a instalações e possibilidade de marcação de audiências com as próprias instituições”.

Neste quadro, os mencionados projetos lei têm por escopo criar um primeiro quadro jurídico regulador do registo das entidades que se dedicam à representação de interesses, que seja adequado à realidade política e constitucional portuguesa, e dê expressão ao direito de participação pública dos cidadãos, consagrado no n.º 1 do artigo 48.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

2. Antecedentes (resenha histórica)

O Parlamento Europeu foi a primeira instituição europeia a evidenciar o número crescente de grupos de interesses, tendo lançado, em 1996, o registo para os representantes de interesses.

Em 2006, a Comissão Europeia propôs a criação de um balcão único de registo comum dos representantes de interesses na Comissão e no Parlamento Europeu.

Seguidamente, o Parlamento Europeu, por meio da Comissão dos Assuntos Constitucionais, edita um relatório sobre o desenvolvimento de um quadro para atividades dos representantes de interesses, os lobbyists, em todas as instituições europeias.



Am



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

Em 8 de maio de 2008, foi aprovada a Resolução do Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento do quadro que rege as atividades dos representantes de grupos de interesses junto das instituições da União Europeia, propondo um acordo interinstitucional sobre um registo comum entre o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho, bem como o estabelecimento de um possível código de conduta para os representantes de interesses, com aplicações de sanções àqueles que violassem o instrumento normativo.

O Acordo Interinstitucional sobre a criação de um registo comum em matéria de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam do processo decisório e da execução de políticas junto à UE foi aprovado em 23 de junho de 2011 e revisto em 9 de abril de 2014.

Em setembro de 2016, a Comissão Europeia apresentou um Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório, tendo por objetivo substituir o texto de 2014, todavia o novo instrumento não foi debatido nem levado à votação.

A 20 de maio de 2021, foi celebrado um Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre um registo de transparência obrigatória.

Em Portugal, a Assembleia da República aprovou, em 2019, as regras de transparência aplicáveis às entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto das entidades públicas e a criação de um registo de transparência de interesses junto da Assembleia da República – Decreto n.º 311/XII – que foi vetado pelo Presidente da República, pelas seguintes razões: - A não exigência de identificação de todos os interesses representados, mas apenas dos principais; - A omissão de declaração dos proventos obtidos por cada entidade no desenvolvimento a atividade de representação de interesses; - A não integração no âmbito do Decreto da Presidência da República, e respetivos Casas Civil e Militar e gabinete do Presidente, nem dos Representantes da República.



AR



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

Em sede de reapreciação do diploma, no mesmo ano, a Assembleia da República não aprovou as propostas de alteração apresentadas pelos grupos parlamentares do PS e do PSD, que acolheram as observações do Presidente da República.

Na XIV legislatura, os grupos parlamentares do CDS, PAN e CDS retomaram o tema, apresentando propostas que não foram aprovadas – em fase de discussão e aprovação na especialidade - na Assembleia da República, em razão da sua dissolução, pelo que na atual legislatura o tema volta a marca a agenda política.

3. O desenho legal dos projetos lei

i) Projetos de lei dos grupos parlamentares do PSD e do PS

Os projetos Lei apresentados pelos grupos parlamentares do PSD e do PS obedecem a uma estrutura conceptual e sistemática semelhante.

Em termos formais, verificamos a conformidade entre a exposição de motivos e os articulados legislativos em análise, ainda que não se mostrem devidamente fundamentadas no “preâmbulo” as opções legislativas tomadas, pela ausência à menção de estudo de impacto das propostas.

Do ponto visto material, referimos que os mencionados projetos lei acolheram as observações que justificaram o veto político do Presidente da República.

No que tange ao âmbito de aplicação - alínea h) do artigo 3.º dos projetos lei - salientamos que a iniciativa legislativa do PS exclui as freguesias com menos de 10 000 eleitores, enquanto a do PSD abrange a administração autárquica, sem determinar qualquer exceção.

De notar que os projetos lei determinam que as entidades públicas abrangidas pela sua aplicação adotem códigos de conduta próprio ou aprovelem disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, quando se afigure necessário para a densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos ou para



Alc



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

definição de meios de acompanhamento da pegada legislativa (vide artigo 14.º dos projetos).

Importa não olvidar, nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 2.º e do artigo 7.º do Regime geral da prevenção da corrupção, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o referido regime jurídico, as autarquias locais que empreguem 50 ou mais trabalhadores estão obrigadas a adotar um código de conduta.

Assim sendo, entendemos, salvo melhor opinião, que o artigo 14.º dos projetos lei deve ser alterado, harmonizando a sua redação com o disposto no Regime geral da prevenção da corrupção, no sentido de obviar que a obrigação de adotar um código de conduta por parte das juntas de freguesia não defira consoante o diploma a aplicar.

Os projetos lei em apreço preveem o “Mecanismo de pegada legislativa” - artigo 9.º da iniciativa legislativa do PSD e artigo 10.º da iniciativa legislativa do PS - como ferramenta para elevar a transparência e a integridade na definição das políticas públicas e no processo legislativo.

Nessa lógica, entendemos que a previsão normativa desta nova ferramenta deve ir mais longe.

Desde logo, o n.º 1 dos citados artigos comete às entidades públicas a competência para aprovar o formulário, que determina a informação (consultas ou interações no quadro da representação legítima de interesses) a publicitar no seu sítio da internet.

Por outro lado, releva que o n.º 2 dos mencionados artigos prevê que as entidades públicas tenham a faculdade de criar mecanismos específicos de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações e consultas.

É nosso entendimento que não deve ser deixado à mercê das entidades pública a definição do aludido formulário, advogando-se nesta matéria que a criação de – tipo deve ser contemplado em anexo do diploma, assegurando deste modo a sua padronização.



KUT



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

Conclusão

Os presentes projetos de lei estão de acordo com as motivações que os determinaram, consubstanciando opções de política legislativa, não contendo nem conflituando a nosso ver com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português.

O Governo Regional é favorável à promoção de medidas legislativas que tenham como objetivo a transparência na interação com os poderes públicos, promoção de medidas essas que já têm eco na União Europeia e extra Europa, que pugnam pelo reforço da transparência nas relações entre entidades públicas, com poderes legislativos, de regulação, de regulamentação, de fiscalização e/ou de sancionamento, que permitem não só o escrutínio e controlo das decisões tomadas, mas também um acesso mais alargado e equitativo dos privados à Administração Pública

Não obstante, no que concerne ao “Mecanismo de pegada legislativa”, consideramos pertinente equacionar a densificação da norma e a aprovação do respetivo formulário-tipo, a determinar a informação (consultas ou interações no quadro da representação legítima de interesses)”.

Por outro lado, relativamente aos projetos de lei 994 e 995/Xv, deve ficar claro que, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses, é feito **expurgando-se dos documentos todas as informações relativas à matéria reservada, ou seja, a dados pessoais que não sejam públicos e não estejam conexiões com o desempenho dessas atividades.**

Importa ainda referir que, sem prejuízo do acima enunciado, cabe à Região a adaptação do diploma, o que determinará a necessidade do estudo/análise do custo-



AM



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

Na mesma esteira, entendemos que a criação de mecanismos específicos de pegada legislativa deve ser obrigatória e não opcional para as entidades públicas.

Deste modo, consideramos que se minimiza o risco da influência indevida (riscos de conflito de interesses e corrupção) de interesses privados com prejuízo do interesse público.

ii) Projeto de lei do grupo parlamentar da Iniciativa Liberal

Em termos formais, constatamos também a conformidade entre a exposição de motivos e o articulado legislativo em análise.

À semelhança do que sucede com os outros dois projetos-lei, também esta iniciativa legislativa não elucida se foi efetuado algum estudo sobre o impacto financeiro da proposta.

No que respeita ao objeto do projeto lei – artigo 1.º - propomos que se suprima a referência ao número em respeito às regras da legística formal.

Decorre ainda da análise a este projeto lei que o seu âmbito de aplicação é vago, considerando-se mais apropriado o proposto pelos grupos parlamentares do PSD e do PS.

O grupo parlamentar da IL optou por prever no seu projeto lei algumas definições (artigo 3.º) e alguns princípios gerais (artigo 4.º), cuja relevância para efeitos de inteligibilidade do diploma é questionável.

Enfatizamos, ainda, neste projeto lei identifica-se a Entidade para a Transparência como entidade competente para aplicar as sanções por violação dos deveres enunciados no quadro normativo (artigo 17.º), contrariamente aos outros dois projetos que preveem a autorregulação (Cfr. artigo 10.º do projeto lei do PSD e artigo 11.º do projeto lei do PSD). Nesta matéria, entendemos que, sem prejuízo da autorregulação, a verificação do cumprimento do diploma legal deve incumbir à Entidade para a Transparência, criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, que aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82,



ASD



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DAS FINANÇAS

benefício da sua implementação, a criação de um único Sistema de Registo de Transparência de Representação de Interesses ou Grupos de Interesses, a funcionar junto da Assembleia Legislativa Regional, ou enveredar por outras opções legislativas.

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE,

Ana Soares de Freitas



