

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



COMISSÃO PERMANENTE

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 227/XII

PROJETO DE LEI N.º 994/XV (PS) - 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 227/XII-AR - PROJETO DE LEI N.º 994/XV (PS) - 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.

Em sede de exposição de motivos, o proponente refere que: *“Na XIII Legislatura, por iniciativa do Partido Socialista, foi criada a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, que ao longo dos seus mais de três anos de atividade procedeu à recolha de contributos, a análise e a sistematização de medidas jurídicas e políticas orientadas para o reforço da qualidade da Democracia. Incidindo os seus trabalhos sobre a legislação aplicável aos titulares de cargos públicos, a Comissão logrou empreender uma reforma abrangente do regime jurídico aplicável ao exercício de funções públicas, que consolidou num único diploma, a Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, rever o Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, através da Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, e aprovar um Código de Conduta para os Deputados à Assembleia da República, através da Resolução da Assembleia da República n.º 210/2019, de 20 de setembro.*

Neste contexto, também a atividade de representação de interesses foi merecedora da atenção da Comissão, que se debruçou sobre três iniciativas legislativas (os Projetos de Lei n.º 225/XIII, do CDS, n.º 734/XIII e n.º 735/XIII, do PS e n.º 1053/XIII, de alguns Deputados do PSD) que visavam introduzir na ordem jurídica nacional uma realidade que tem vindo a marcar a evolução dos sistemas políticos contemporâneos, procurando oferecer maior transparência ao relacionamento entre os decisores políticos e aqueles que, junto destes, procuram influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, bem como os demais processos decisórios das instituições públicas.

A referida Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, para além de inúmeras audições realizadas perante a Comissão e remetidas por



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

escrito, promoveu em setembro de 2016 a realização na Assembleia da República de uma Conferência sobre Lobbying, que contou com contributos de investigadores e académicos, responsáveis pela aplicação do regime em vigor nas instituições europeias, entidades que desenvolvem atividades de representação de interesses e Deputados e antigos Deputados ao Parlamento Europeu. Decorridos vários meses de debate na especialidade, os autores das iniciativas promoveram a elaboração de um texto de substituição comum, que viria a ser aprovado em votação final global a 7 de junho de 2019.

Todavia, o respetivo Decreto n.º 311/XIII viria a ser vetado pelo Presidente da República em julho de 2019, que apontou três lacunas que reputou de essenciais para assegurar a promulgação, a saber:

- a) A não exigência de identificação de todos os interesses representados, mas apenas dos principais;*
- b) A omissão de declaração dos proventos obtidos por cada entidade no desenvolvimento a atividade de representação de interesses;*
- c) 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.*

Reapreciado pela Assembleia da República em sessão plenária realizada a 19 de julho de 2019, as propostas de alteração apresentadas pelo PS e pelo CDS e que davam resposta às observações do Presidente da República não foram aprovadas, pelo que o processo legislativo se deu por findo sem aprovação do novo regime jurídico.

Perante este desfecho na Legislatura anterior, abre-se agora uma oportunidade de retomar o consenso parlamentar encontrado em momento anterior, e levar a bom porto a conclusão do processo legislativo nesta matéria. Para o efeito, recupera-se o essencial do texto de substituição aprovado na Legislatura anterior, incorporando-se as alterações referidas na mensagem dirigida à Assembleia pelo Presidente da República aquando da devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII.

Na XIV Legislatura o tema regressou à agenda parlamentar com propostas apresentadas pelo CDS, PAN e PS (Projetos de Lei n.º 30/XIV (CDS), n.º 181/XIV (PAN) e n.º 253/XIV (PS), respetivamente), que foram objeto de discussão e votação na generalidade.

O projeto então apresentado pelo Partido Socialista teve desde logo em conta as observações da mensagem do Presidente da República aquando da devolução sem promulgação do Decreto n.º 311/XIII, na definição do âmbito de aplicação da lei foi a mesma alargada também



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

à Presidência da República, incluindo as Casas Civil e Militar e o gabinete do Presidente, bem como aos Representantes da República para as Regiões Autónomas, que assim se juntam ao elenco já constante da versão inicial do Decreto de onde constavam a Assembleia da República, o Governo, os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado, as entidades administrativas independentes, as entidades reguladoras, bem como os órgãos e serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica.

Atendendo também à mensagem presidencial do veto em 2019, o projeto de lei da passada Legislatura clarificava também o alcance do que deve ser objeto de registo sobre cada entidade que pretenda desenvolver atividade de representação de interesses, a saber, o nome da entidade e respetivos contactos, a enumeração dos clientes e dos principais interesses representados, o nome dos titulares dos órgãos sociais, o nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista e a identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses.

Entre outras novidades, acolhia-se a preocupação com a matéria da pegada legislativa (que constava do programa eleitoral do Partido Socialista de 2019, bem como se integrava nos objetivos a prosseguir no quadro da Estratégia Nacional contra a Corrupção), clarificava-se o conceito de representação de interesses, definindo com maior clareza que o exercício de direitos procedimentais ou de petição se deveriam considerar como tendo claramente natureza distinta e aprimoravam-se outros aspetos de pormenor quanto ao funcionamento do registo.

Apesar da construção de um texto comum entre as três formações políticas no quadro da discussão na especialidade, a dissolução da Assembleia da República e o encurtamento dos prazos para a conclusão dos trabalhos ditaria novo adiamento da regulação da matéria.

Neste contexto, na XV Legislatura mantém-se atual o essencial do que se afirmou a respeito das iniciativas apresentadas nas Legislativas anteriores. Em primeiro lugar, desde logo, a ideia de que há que construir um modelo em linha com as soluções das instituições europeias. 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.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O presente projeto de lei, ao procurar introduzir um primeiro quadro jurídico regulador do registo das entidades que se dedicam à representação de interesses, tem de reconhecer quer a novidade da regulação do tema, quer as especificidades da realidade política e constitucional portuguesa, na qual estão ampla e estavelmente institucionalizados mecanismos de concertação social e de participação de entidades privadas na construção de políticas públicas e na qual a Constituição e a lei definem a obrigatoriedade de participação de inúmeras entidades nos processos de elaboração de legislativos e regulamentares.

Neste quadro, afirma-se o princípio fundamental de que as entidades que pretendem desenvolver atividades de representação de interesses devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas. Consequentemente, as entidades públicas a abranger pela presente iniciativa legislativa ficam obrigadas a proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações dela constantes ou, alternativamente, a utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) criado e gerido pela Assembleia da República. De forma a atender à sua especial natureza e direitos, são automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas. Complementarmente, as entidades públicas devem depois divulgar através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade.

Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas terão direito a contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, de acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades e nos termos dos regulamentos ou regras das respetivas entidades públicas, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades, a ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar, a solicitar a atualização dos dados constantes do registo e a apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo.

A existência de um registo permite também a fixação de um quadro de deveres que aprofundam a transparência e as boas práticas no contacto com as instituições públicas junto das quais pretendem assegurar a representação dos interesses que legitimamente prosseguem. Em primeira linha, trata-se de cumprir as obrigações declarativas previstas na



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

presente lei, aceitando o carácter público dos elementos constantes das suas declarações, e de garantir que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas, devendo cooperar no âmbito de pedidos administrativos de informações complementares e de atualizações. Por outro lado, cumprirá garantir que se identificam perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, de forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto, que respeitam as regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirigem, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída e atribuição de identificação própria, e que se abstêm de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública.

Cumprirá também assegurar, sem discriminação, 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 e providenciar no sentido de que a informação e documentos entregues aos titulares de órgãos das entidades públicas não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos.

A violação destes deveres pode determinar, após procedimento instrutório com garantias de defesa, a aplicação de uma ou várias das seguintes sanções: a suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo, para aquelas entidades que não são de inscrição oficiosa, ou a determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação.

Adicionalmente, estabelecem-se igualmente medidas destinadas a assegurar a integridade do sistema e dos vários intervenientes no processo: por um lado, determinando-se que os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foram titulares durante um período de três anos contados desde o fim do seu mandato e, por outro lado, determinando a incompatibilidade da atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros com o exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público, o exercício da advocacia e o exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora.

Ademais, em relação às entidades que se dediquem à atividade de mediação na representação de interesses, ficam estas obrigadas a evitar a ocorrência de conflitos de interesses,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

nomeadamente evitando a representação simultânea ou sucessiva de entidades sempre que a mesma oferecer risco de diminuição da sua independência, imparcialidade e objetividade.

Determina-se ainda que as entidades públicas abrangidas pela lei deverão adotar códigos de conduta próprios ou aprovar disposições aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta que já possam ter em vigor para outras matérias, quando tal se afigure necessário para a densificar as obrigações dos representantes de interesses legítimos ou para definição de meios de acompanhamento da pegada legislativa.

Finalmente, atento o facto de se tratar da primeira intervenção legislativa sobre esta matéria em Portugal, importa assegurar quer uma divulgação ativa das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil, bem como avaliar a sua implementação. Para o efeito, as entidades públicas abrangidas pela lei deverão publicar anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e as dificuldades encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta, e proceder ainda a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, as associações profissionais, as instituições do ensino superior, e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos, com vista a assegurar um gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

No quadro da nova iniciativa, aproveita-se ainda para clarificar e melhorar o projeto da legislatura anterior, considerando a evolução da matéria e os pareceres recebidos ao longo dos trabalhos parlamentares dos últimos anos, destacando-se as principais modificações:

- Esclarece-se que a regulamentação da atividade não confere qualquer tratamento privilegiado ou diferenciado no acesso a contactos com decisores públicos, visando apenas assegurar o registo e a transparência dos contactos realizados.*
- Introduce-se a obrigação das entidades que se dedicam profissionalmente à representação de interesses legítimos de terceiros a título principal, ou de forma acessória à sua atividade principal, se registarem previamente com essa indicação junto do Registo de Transparência da Representação de Interesses.*
- Acautela-se um procedimento para que as entidades que têm direito a inscrição oficiosa (nomeadamente os parceiros sociais) e que não se vejam automática e oficiosamente inscritas possam direito de solicitar a sua inclusão no prazo de quinze dias após notificação ao gestor do registo de que estão em falta.*



- *Enfatiza-se que não só não é dispensado o cumprimento das regras de acesso e circulação em edifícios públicos, como não podem, em circunstância alguma, ser criados regimes especiais de acesso a entidades que realizem atividades de representação de interesses.*
- *Clarifica-se qual o regime aplicável até à entrada em funcionamento do RTRI e da possibilidade de registo prévio, explicitando-se que as entidades públicas abrangidas pela presente lei devem ir assegurando o registo e publicitação das audiências por si concedidas.”*

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 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, 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 994/XV (PS) - 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