



The European Law Students' Association

COIMBRA

A urgência da regulação do Lobbying em Portugal

Por Adriana Martins

Discente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Abril, 2024



RESUMO:

PALAVRAS-CHAVE: LOBBY, PORTUGAL, UNIÃO EUROPEIA, PARLAMENTO EUROPEU, ESTADOS-MEMBROS, ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.

As presentes páginas, elaboradas na sequência da iniciativa Call For Papers da European Law Student's Associations exploram o tema da regulação do lobbying em vários países, em especial, na União Europeia, alertando para a urgência da concretização da regulamentação portuguesa nesta linha. Projeta-se uma tentativa de elucidar quanto ao conceito e respetivas vantagens.

ABSTRACT:

KEY WORDS: LOBBY, PORTUGAL, EUROPEAN UNION, EUROPEAN PARLAMENT, STATE MEMBERS, UNITED STATES OF AMERICA.

The following pages, prepared for the Call For Papers of the European Law Student's Associations, analyze the issue of lobbying regulation in several countries, especially in the European Union, highlighting the urgency of implementing Portuguese regulation. An attempt is made to clarify the concept and its advantages.

Índice

RESUMO:	2
PALAVRAS-CHAVE:	2
Introdução	4
Conceito de Lobbying	4
Tentativa de regulação do Lobbying em Portugal	4
Lobbying no Parlamento Europeu	6
Lobbying na União Europeia	7
Lobbying nos EUA	7
Conclusão: vantagens ou desvantagens do Lobbying?	8
Referências bibliográficas	9

Introdução

A Operação Influencer, através dos alegados favores do ex-chefe de gabinete de António Costa junto do Governo, fez surgir novamente o tema da regulação do Lobbying, em praça pública. O atraso português na regulação desta importantíssima ferramenta, em relação à maioria dos países desenvolvidos e, em especial, à União Europeia, distancia a tomada de decisões político-legislativas de um mais preciso encontro à representação de interesses reais das pessoas às quais estas se aplicam.

Conceito de Lobbying

O conceito de lobbying, no entendimento comum, sofre de intrínsecas dúvidas, sugerindo uma prática desonesta que promove o favorecimento pessoal e um inadequado e injusto acesso aos decisores. A desconfiança de que padece, insinua uma (des?)conformidade democrática desta profissão. Muitas pessoas acreditam, à primeira vista, que se trata de um mau uso de domínio financeiro com objetivo de subverter o processo democrático, o que não corresponde à verdade.

Reconheça-se, perante uma ténue e frágil fronteira entre o lobby legítimo e as tentativas de influência desonesta, a urgência de inerentes esclarecimentos.

Note-se que constitui um meio para alavancar a intervenção do governo em certa área, ou para determinado problema (“getting Government to act¹”), de modo a alterar ou criar legislação. O lobbying político não envolve necessariamente dinheiro. De acordo com Henrique Burnay²: seria “pensar nisto como se fosse um tribunal: pense nos decisores como um juiz” que irão ouvir os vários interesses dos lobistas e adotar a sua escolha livre, mas informada. O lobista assume uma profissão³ que espelha os interesses sociais, diminuindo, na elaboração legislativa, a possibilidade de criação de lacunas ou até mesmo menos eficazes previsões.

Tentativa de regulação do Lobbying em Portugal

A ausência de regulação lusitana, nesta área, funciona, a meu ver, como uma recusa de reconhecimento da existência desta ferramenta que, desde sempre existiu, e vai continuar a existir, camuflada de diversas formas.

Em Junho de 2019, o Presidente da República devolveu, sem promulgação (art.136º CRP), o Decreto da Assembleia da República nº 311/XIII, que “Aprova as regras da

¹ Laptev. Maria, TEDx Talks “*The realities of lobbying - a look beyond the smoke and mirrors*”.

² Lobista com batch para o Parlamento Europeu. Artigo “*Legalização do lobbying? Operação Influencer faz tema voltar ao debate*”, Ana de Freitas, SIC notícias.

³ Que remonta a 1640, não sendo, portanto, novidade.

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 AR.

“Em vez de se fazer de conta que o lobismo não existe, o que importa é reconhecer que os comportamentos abusivos só se previnem e são combatidos mediante o estabelecimento de limites e obrigações, passando todos a conhecer as linhas vermelhas que não podem ser ultrapassadas” - Miguel Pereira Coutinho, Associado sénior da Cuatrecasas

Caso não tivesse sido vetado pelo PR, o Decreto-Lei acabaria com o problema da falta de regulação do lobbying, para efeitos de “concentração social e audição e participação nos processos de tomada de decisão das entidades públicas” (art.1º). Previa-se a criação de um Registo de Transparência público e gratuito que assegurasse o cumprimento das obrigações constantes, como o registo correto das informações das entidades e o agrupamento em categorias organizadas. Positivar-se-ia o dever de abstenção de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública, bem como o dever de garantir 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 (art.7º). Para além disso, seriam igualmente estabelecidas incompatibilidades e impedimentos da execução desta atividade, tais como, o exercício de advocacia, o exercício de funções em entidades administrativas independentes ou reguladoras, de titulares de órgãos de soberania, cargos políticos ou altos cargos públicos (art.10º). Perante uma possível situação de violação de deveres, prever-se-ia a suspensão total ou parcial, de uma entidade do registo ou limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em representação.

Ora, as razões que conduziram o Chefe de Estado a adotar essa decisão foram a identificação de lacunas importantes no diploma, tais como a carência de preceitos que obrigassem a declarar rendimentos obtidos com a atividade exercida, a sua origem, a identificação da estrutura acionista e beneficiários últimos, no que diz respeito a pessoas coletivas, e o facto de o diploma não se aplicar a interações com o Presidente da República ou os representantes da República nas Regiões Autónomas.

A questão que nos debatemos, não é a proibição do lobbying em Portugal (porque não é proibido), é antes o silêncio e a negligência⁴ regulamentar.

“Não entendo a razão pela qual, identificadas lacunas, não se voltou a abordar o tema, à semelhança do que sucedeu com outras matérias, como por exemplo a morte medicamente assistida” - Miguel Pereira Coutinho⁵, associado sénior da Cuatrecasas.

⁴ O Índice de Perceção da Corrupção de 2021 – aponta falhas no combate à corrupção em Portugal, nomeadamente na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção, por deixar de fora do seu âmbito os gabinetes dos principais órgãos políticos e de todos os órgãos de soberania e também, o Banco de Portugal.

⁵ Artigo “Lei do lóbi é “imprescindível” para a transparência, mas não impediria Operação Influencer” - Frederico Pedreira, Sapo.pt

A regulamentação potencia a transparência nas relações que se estabelecem entre lobistas e entidades públicas, promove uma maior igualdade de acesso ao poder legislativo, uma maior capacidade de informação no que toca aos representantes políticos e o aumento da confiança, uma vez que as pessoas comuns têm acesso aos registos que retratam o processo realizado até à adoção de decisões legislativas e políticas. Neste seguimento, constituem representações de interesses junto de entidades públicas, previstas até no Tratado da União Europeia.

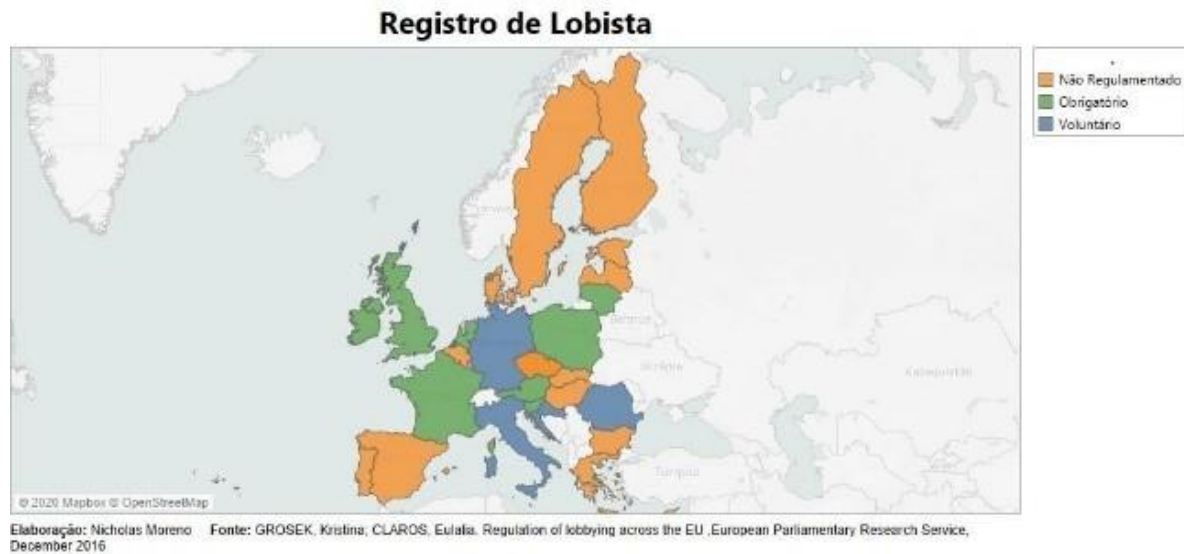
A insuficiência de instrumentos já existentes em Portugal, abre espaço à ocorrência de tráfico de influências (art.335º Código Penal) e crimes de prevaricação (369º CP). A maioria das tentativas de influenciar os processos legislativos, regulatórios e de tomadas de decisão é levada a cabo através de redes de influência interna, contactos informais e apoio pago aos principais escritórios de advocacia do país. O tráfico de influências, “puxar cordelinhos” para obter um serviço ou tráfico de informações privilegiadas, são comuns no nosso país⁶.

Lobbying no Parlamento Europeu

No Parlamento Europeu, o Registo de Transparência, enumera as organizações autorizadas a influenciar as políticas e o processo legislativo das instituições da UE. Permite, nesta sequência, aos cidadãos exercer um controlo público das atividades de lóbi, com acesso aos dados dos fundos. O decisor, reunir-se-à com vários lobistas, analisando previsões de efeitos negativos e positivos das propostas e tomar uma decisão final livre e mais informada. O “juiz decisor” não irá agir apenas baseado na realidade defendida por um lobista, mas irá ter em conta um leque de interesses de outros, respeitando os factos e estatísticas.

⁶ V.d. Lóbi a descoberto – O mercado de influências em Portugal.

Lobbying na União Europeia



O gráfico supra retrata o tratamento dado ao lobby na União Europeia: os registos dos lobistas (obrigatórios, voluntários ou não regulado), a legislação e o código e conduta para o lobista.

Quanto ao registo do lobista, observe-se que doze países o consagram obrigatório (Eslovénia, França, Inglaterra, Irlanda, Lituânia, Países Baixos, Polónia e Áustria), outros, voluntário (Alemanha, Croácia, Itália e Roménia) e outros, não têm qualquer tipo de registo (países a laranja).

Com legislação própria sobre o código de conduta dos lobistas há quatro países (Áustria, Lituânia, Irlanda, Eslovénia e França) e oito países com autorregulamentação (Croácia, Espanha, Finlândia, Itália, Polónia, Letónia, Roménia e República Checa).

Lobbying nos EUA

Nos Estados Unidos da América, entende-se que o Lobbying possui assento constitucional. A prática do lobbying foi determinante à aprovação da décima terceira emenda⁷ à Constituição dos Estados Unidos que abolia a escravidão, numa altura em que o racismo era intrínseco à sociedade americana. Este acontecimento, numa época em que Abraham Lincoln⁸ era o Presidente, constitui um perfeito exemplo da importância da existência de regulação a este nível.

O Lobbying político não envolve necessariamente dinheiro. Não é permitida a compra de “um voto sim”. Em Washington, as organizações que levam o lobbying mais seriamente

⁷ Vd. *Politics Principle And Prejudice 1865 1866*, Lawanda Cox And John H. Cox. 1963.

⁸ Vd. “*Lincoln*”, Daniel Day Lewis, filme.

são normalmente financiadas por instituições, pessoas comuns ou indivíduos mais abastados. O dinheiro será canalizado para a consciencialização pública⁹, pode pagar instalações de escritórios, salários ou doações¹⁰. Os agentes vão funcionar como especialistas em certos problemas e até elaborar legislação para os legisladores antes do Congresso. As vantagens são uma maior atenção e elaboração legislativa, perante este que é o direito positivado, que contém falhas ao nível do alcance linguístico e interpretativo, em inúmeros casos. Isto pressupõe uma relação de honestidade por parte dos lobistas, caso contrário os legisladores deixarão de recorrer aos mesmos.

Conclusão: vantagens ou desvantagens do Lobbying?

Por conseguinte, considere-se que a regulamentação do lóbi, antes pelo contrário, iria acautelar o combate ao branqueamento de capitais e a prevenção de riscos de corrupção. A urgência da concretização desta ferramenta de prossecução de interesse público faz-se sentir cada vez mais, ainda que conflua com interesses privados. A importantíssima conformidade com códigos de conduta éticos deve ser verificada, bem como detetadas irregularidades passíveis de sanções, escrutinando a atividade do representante de interesses. É evidente a insuficiência de instrumentos nesta linha já existentes em Portugal, abrindo espaço à ocorrência de tráfico de influências (355º Código Penal) e crimes de prevaricação (369º CP) (como o Senhor Doutor ex primeiro-ministro foi acusado). Entretanto, foi conhecido o resultado do Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa que o ilibou por ter invalidado as escutas telefónicas apresentadas, com o argumento de terem sido feitas, não pela Policia Judiciária como dita a lei, mas pela Polícia de Segurança Pública. Por isso, e não acreditando que seja feita justiça neste caso, resta-nos promover um futuro avanço legislativo que possa evitar a ocorrência de futuros casos. Destarte, afirme-se que este instrumento democrático é não só positivo, como urgente e acredite-se nas promessas de vários partidos políticos, quanto ao avanço de projetos de lei, que a Operação Influencer fez ressurgir.

⁹ Public awareness.

¹⁰ O chamado Soft Money.

Referências bibliográficas

- COX, LAWANDA AND COX, JOHN H., 1963, Politics Principal And Prejudice 1865 1866. <https://archive.org/details/politicsprincipl010172mbp>
- FREITAS, ANA, Artigo “Legalização do lobbying? Operação Influencer faz tema voltar ao debate”, SIC notícias. <https://sicnoticias.pt/pais/2023-11-14-Legalizacao-do-lobbying--Operacao-Influencer-faz-tema-voltar-ao-debate-0d05b3e3>
- LAPTTEV, MARIA TEDx Talks “The realities of lobbying - a look beyond the smoke and mirrors”. <https://www.youtube.com/watch?v=o8bbzYjLEvE>
- LEWIS, DANIEL, “Lincoln”, filme.
- PEDREIRA, FREDERICO, Artigo “Lei do lóbi é “imprescindível” para a transparência, mas não impediria Operação Influencer”, Sapo.pt
- Veto do PR ao Decreto-Lei - <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c6379395953556c4a5447566e4c305276593356745a57353062334e4a626d6c6a6157463061585a684c3249334f474a69597a59774c575a6a5a5445744e4759784d4330354e7a466b4c5459774f574d344f474579595463324e7935775a47593d&fich=b78bbc60-fce1-4f10-971d-609c88a2a767.pdf&Inline=true>
- Decreto-lei apresentado - <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/13/04/120S1/2019-07-02/2?pgs=2-6&org=PLC>
- <https://transparencia.pt/corruption-perception-index/>
- Gráfico - <https://www.linkedin.com/pulse/regulamentação-do-lobby-na-ue-nicholas-moreno/>
- Lóbi a Descoberto – o mercado de influências em Portugal. <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2020/11/LO%CC%81BI-A-DESCOBERTO.pdf>