

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

Gabriel Almeida Martinelli

O CENÁRIO DA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY NO
CONTEXTO BRASILEIRO

Porto Alegre

2019

GABRIEL ALMEIDA MARTINELLI

O CENÁRIO DA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY NO
CONTEXTO BRASILEIRO

Monografia de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Marco Antônio Karam
Silveira

Porto Alegre

2019

GABRIEL ALMEIDA MARTINELLI

O CENÁRIO DA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY NO
CONTEXTO BRASILEIRO

Monografia de conclusão de curso apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Marco Antônio Karam Silveira

Aprovada em 08 de julho de 2019

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Marco Antônio Karam Silveira
Orientador

Professor Doutor Bruno Nubens Barbosa Miragem
Examinador

Professor Doutor Romulo Ponticelli Giorgi Júnior
Examinador

Conceito: _____

AGRADECIMENTOS

Depois de percorrer quase cinco anos dentro da Faculdade de Direito da UFRGS chegamos a este momento - Trabalho de Conclusão de Curso. Como o próprio nome indica, a conclusão de uma etapa está próxima. Esse trabalho é requisito para o encerramento de um período de cinco anos de muito aprendizado e, principalmente, de ótimas lembranças que, com certeza, sempre acompanharão a mim e a todos aqueles com quem pude compartilhar esses momentos.

É pela convivência e aprendizado que pude disfrutar durante esse período que agradeço a minha família, que vibrou comigo nos melhores momentos e aguentou meu aborrecimento nos momentos mais difíceis. Deixo uma lembrança especial àqueles que conheci como colegas em março de 2015 e hoje são amigos, com quem tive convivência diária e que fizeram com que a fruição desse período fosse ainda mais proveitosa. Aos amigos de fora da faculdade, companheiros de loucuras, risadas e responsáveis pelo eterno deboche – no melhor sentido da palavra - por eu ter feito do direito a área com que vou lidar todos os dias da minha vida. Registro um agradecimento especial aos professores da Faculdade de Direito da UFRGS, principalmente ao Professor Marco Karam, meu orientador, responsável por instigar em mim a vontade de ingressar em um debate tão interessante e relevante como o objeto deste trabalho. Ao Professor Karam, também agradeço a atenção e a paciência frente às intermináveis discussões que resultaram no texto final.

Porto Alegre, junho de 2019

Gabriel Almeida Martinelli

“A lei pode não resolver nada, mas dá cada ideia!”

Millôr Fernandes

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto uma visão pelo direito das possibilidades de regulamentação das relações entre entes públicos e privados, especialmente no que se refere à tentativa dos particulares em influenciar a tomada de decisões do agente público no sentido de seus interesses, o lobby. Para isso, o ponto de partida é uma definição do que pode ser considerado lobby, o que possibilita a delimitação dessas relações para identificar como elas ocorrem e, na sequência, avaliar as propostas de regulamentação que tramitam no Congresso Nacional brasileiro e sugerir uma solução apta a resolver alguns dos problemas, notadamente a falta de publicidade dessas relações e possível ocorrência de práticas de corrupção.

Palavras-chave: Lobby, corrupção, relações público-privadas, relações institucionais, regulamentação

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo una visión por el derecho de las posibilidades de reglamentación de las relaciones entre entes públicos y privados, especialmente en lo que se refiere al intento de los particulares en influenciar la toma de decisiones del agente público en el sentido de sus intereses, el lobby. Para ello, el punto de partida es una definición de lo que se puede considerar lobby, lo que posibilita la delimitación de esas relaciones para identificar cómo se producen y, enseguida, avaliar las propuestas de reglamentación que tramitan en el Congresso Nacional brasileño y sugerir una solución apta a resolver algunos de los problemas de la actividad, especialmente la falta de publicidad y posible ocurrencia de prácticas de corrupción.

Palabras clave: Lobby, corrupción, relaciones público-privadas, relaciones institucionales, reglamentación

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS: O que se considera lobby, afinal?	12
2.1 DEFINIÇÃO BÁSICA	12
2.2 GRUPOS DE INTERESSE E DE PRESSÃO: Uma diferenciação meramente doutrinária	18
2.3 ORIGEM DO TERMO E EPISÓDIOS OCORRIDOS NA HISTÓRIA BRASILEIRA... ..	20
2.4 LIMITAÇÕES AO LOBBY E PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO	23
3 LOBBY E PODERES DA REPÚBLICA BRASILEIRA	29
3.1 LOBBY E PODER LEGISLATIVO	29
3.2 LOBBY E PODER EXECUTIVO	32
3.3 LOBBY E PODER JUDICIÁRIO.....	35
4 REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE.....	41
4.1 AS EXPERIÊNCIAS AMERICANA E CHILENA	41
4.2 PL 1.202/2007	43
4.3 O SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	47
4.4 COMO SOLUCIONAR OS PROBLEMAS DETECTADOS?	50
5 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

Atacado por muitos, estudado por poucos e malvisto por quase todos: o lobby é tema recorrente nos noticiários Brasil afora, ainda assim, são poucos os estudos que efetivamente analisam de maneira séria questões acerca da sua relevância no funcionamento das instituições brasileiras, da possibilidade de regulamentação pelo Estado, bem como da possível relação entre a prática e crimes contra a Administração Pública / atos de improbidade administrativa.

A pretensão da pesquisa resta seriamente dificultada pela escassa bibliografia científica existente sobre o tema no contexto brasileiro. Lobby é um dos assuntos que está em voga na imprensa, na política e no meio popular, mas, curiosamente, a academia (principalmente na área do direito – de onde partimos e onde pretendemos chegar) parece não dar a devida importância à matéria, que carece de compreensão dos teóricos para que se possa apresentar alguma solução coerente na prática.

Ainda nesse sentido, por se tratar de um tema novo e pouco explorado, qualquer apontamento feito agora corre o risco de ser desmentido pela prática em pouco tempo, já que o conhecimento que temos sobre funcionamento e regulamentação do lobby no Brasil ainda é bastante básico. Nesse contexto, a intenção é abrir caminho no campo do direito acerca de um debate que foi negligenciado por décadas e, agora, parece estar aflorando no ambiente acadêmico brasileiro, mercê da discussão parlamentar quanto a sua regulamentação.

O tema passou a ser frequentemente levantado como decorrência dos inúmeros escândalos brasileiros de corrupção que vieram ao conhecimento do grande público nos últimos anos, notadamente o chamado mensalão e a operação Lava-Jato. Apesar de ser prática regulamentada e aceita normalmente pela população em alguns países, ao que parece, séculos de políticas públicas ditadas de cima para baixo associaram qualquer tipo de atuação de grupos de influência no Brasil a práticas de corrupção, o que culminou em uma aversão quase que absoluta do cidadão brasileiro à figura daquele que atua na defesa de interesses particulares frente ao poder público, gerando singularidades na visão que temos sobre a representação de interesses frente ao Poder Público no Brasil.

Obtenção de crédito a juros subsidiados, benefícios relacionados a regras tributárias, contratações questionáveis com o poder público, facilitação para a obtenção de licenças ambientais são algumas das situações que afloram em diversos ambientes (desde debates informais até sérias discussões de ciência política travadas no ambiente acadêmico, todos muito acalorados) quando se fala em lobby. De outra banda, também é possível ver o lobby como uma

forma de contato entre particulares e agentes públicos característica própria de regimes democráticos¹.

Nesse ponto surge uma série de perguntas que exprimem o objetivo da pesquisa: a compreensão de como o lobby atua frente às instituições brasileiras e qual a viabilidade da regulação pelo Estado brasileiro. Antes de mais nada, será necessário definir o que é lobby, já que, ao que parece, é tênue a linha que separa as práticas legais das espúrias. Feito isso, é interessante analisar a relação do lobista com a estrutura de Estado brasileira. Assim, será necessário detalhar as possibilidades e limites de sua atuação diante dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Compreendido isso, cumprirá estudar os projetos de regulamentação pelo poder público, para então concluir qual das hipóteses de políticas públicas possíveis parece mais adequada para que a questão do lobby seja efetivamente solucionada, processo que tem como principal objetivo o fornecimento de segurança jurídica pelo ordenamento brasileiro como meio de fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Toda essa discussão, porém, será conduzida levando-se em conta o contexto histórico e cultural brasileiro. Devemos atentar para o fato de que o Brasil é um país singular em termos de política e instituições. Convivemos com uma corrupção endêmica herdada desde o tempo em que o território estava sob o jugo da coroa portuguesa. As deficiências institucionais são marcantes, e, justamente aí, reside um dos motivos pelos quais o lobby é mais associado à corrupção no Brasil do que em outros países. Soma-se a isso o histórico que conhecemos de determinados grupos que são beneficiados em detrimento de outros em face da prática de atos ilegais que os colocam acima na escala de preferência.

Cabe ressaltar que a última coisa que se pretende com o presente estudo é transformá-lo em um discurso político. Desse modo, é imprescindível que os apontamentos em relação ao funcionamento da política e das instituições brasileiras sejam vistos não como a defesa de alguma ideologia política (seja lá qual for), mas sim como o substrato necessário para que se compreenda a realidade brasileira, porque, sim, a singularidade do Brasil é tamanha, que somente é possível entender o funcionamento do lobby, a partir do conhecimento das particularidades históricas, culturais e institucionais brasileiras.

Diante do exposto e já pincelando alguns elementos da definição de lobby, vale citar o pertinente apontamento de Milton Seligman e Fernando Mello a respeito da relevância da prática: “Lobby não é sinônimo de corrupção. Lobby não é sinônimo de boas políticas públicas.

¹ É importante delimitar desde logo que quando se fala em democracia, pensa-se na ideia proposta por Giovanni Sartori (2017, p. 126-127), que define democracia descritivamente como poliarquia eletiva, e prescritivamente como poliarquia seletiva.

Só que, como pretendemos demonstrar, grupos de influência podem, sim, ter efeitos importantes (positivos ou negativos) nos governos de turno.” (SELIGMAN; MELLO, 2018, p. 19).

2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS: O que se considera lobby, afinal?

2.1 DEFINIÇÃO BÁSICA

Instrumento de manipulação do Poder Público por parte de particulares poderosos em detrimento dos interesses da sociedade, ou expressão característica de regimes democráticos por meio da qual aos próprios particulares é facilitada a possibilidade (evidentemente acompanhada das responsabilidades correspondentes) de levar seus pleitos ao exame de agentes estatais. Em tempos de evidente polarização, essas duas visões estereotipadas surgem como respostas óbvias (e isso não significa que não sejam extremamente superficiais) ao questionamento de o que é lobby.

Considerando insuficientes essas respostas dadas pelo senso comum, vale ressaltar a investigação feita por Milton Seligman e Mateus Affonso Bandeira (2018, p. 219-221), autores que além, de identificarem definições já revestidas pelo crédito da ciência, propuseram uma conceituação própria.

Para tais autores, lobby engloba a atividade de um grupo social organizado que, por meio de pressão, busca “interferir diretamente nas decisões do poder público e, conseqüentemente, criar um novo cenário regulatório em favor de suas causas ou interesses específicos.” (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018, p. 219).

Nesse contexto, é de se referir as definições propostas por autores tradicionais que escreveram sobre o assunto. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, v.1, p. 563-564), em *O Dicionário de Política*, defenderam a tese de que lobby pode ser considerado como a atuação de representantes (intermediários) de um grupo de interesse que “levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”, sendo assim, sintetizam afirmando que “*Lobbying* é, portanto e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decision-makers* por meio de representantes especializados [...], que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções”.

Said Farhat (2007, p. 50-51) faz referência a lobby como “toda atividade organizada exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Na seqüência, o autor alerta para os elementos que chama de “premissas essenciais” da prática, sintetizadas pelas expressões “atividade organizada”, “dentro da lei”, “interesses definidos e legítimos” e “informar”. Saliente-se que a definição de Farhat é bastante

otimista quanto ao lobby, e isso não é por acaso, já que o autor também é lobista, portanto existe o interesse de sua parte em afastar lobby de condutas ilícitas.

Saindo um pouco do cenário conceitual acadêmico e observando o que efetivamente produz efeitos na vida do cidadão, vale mencionar o que algumas regulamentações vigentes atualmente entendem por lobby.

A primeira definição, como não poderia deixar de ser, uma vez que além de ser uma das pioneiras, é, sem dúvida alguma, a mais influente a nível mundial, é a dada pelo Lobbying Disclosure Act, de 1995². O direito americano trata por lobby os contratos e esforços desempenhados para sustentá-los, incluindo atividades de preparação e planejamento, pesquisa, e todo o trabalho do pano de fundo pretendido que vise a formulação, modificação ou adoção de legislação federal, regulação, ordem executiva ou qualquer outro programa, política ou posição do governo.

A outra definição cuja análise é interessante é a conferida pela legislação chilena (Ley Número 20.730), publicada no ano de 2014³. A escolha pela investigação da definição chilena é devida ao fato de Brasil e Chile serem países sul-americanos, de culturas relativamente próximas.

A referida lei entende por lobby a gestão ou atividade remunerada, exercida por pessoas naturais ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tem por objeto promover, defender ou representar qualquer interesse particular, para influir nas decisões que os sujeitos passivos, indicados na própria lei, devem adotar.

O projeto de lei 1.202/2007⁴, de autoria do Deputado Carlos Zarattini PT/SP é, atualmente, o único em tramitação na Câmara de Deputados, motivo pelo qual vale referir o que considera como lobby. Em sua redação original (artigo 2º, VI):

“o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros”

Ao projeto foi apresentado substitutivo⁵ de autoria da Relatora na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Deputada Cristiane Brasil. Ainda que sequer mencione

² Inteiro teor: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

³ Inteiro teor: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

⁴ Inteiro teor:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AD3F80653718B800D7FB55E4250421C7.proposicoesWebExterno1?codteor=465814&filename=PL+1202/2007

⁵ Inteiro teor:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515499&filename=SBT-A+1+CCJC+%3D%3E+PL+1202/2007

diretamente o termo “lobby”, o projeto disciplina a “atividade de representação de interesses nas relações governamentais” (artigo 3º, V), e, nesse contexto, define representação de interesses como “ostentação de posições próprias ou de terceiro, autorizado por esse, perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados”, e relações governamentais (artigo 3º, VI) como “participação social em processos de decisão política, incluindo acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política”.

Das visões expostas, extrai-se que, majoritariamente, o lobby é visto como:

- (i) atuação de grupos por meio de representantes, remunerados ou não;
- (ii) frente ao poder público (em especial Poderes Legislativo e Executivo);
- (iii) buscando exercer influência na tomada de decisões.

Quanto a essas premissas, é possível tecer algumas críticas. Diante disso, cumpre observar que, embora as definições existentes atualmente apontem para a “atuação de grupos”, parece sensato fazer a ressalva de que a atividade pode ser desempenhada de maneira solitária pelo próprio interessado. Um exemplo claro seria a tentativa do proprietário de um imóvel que deseja obter a autorização para remover uma determinada árvore de seu pátio, e, por conta disso, contata a autoridade competente a fim de explicar as razões pelas quais acredita que seu pleito deve ser atendido. Da mesma forma, o administrador da empresa pode contatar diretamente algum parlamentar com o objetivo de alterar determinado cenário regulatório.

Quanto à característica de que o lobby se dá entre particular e poder público, é importante ter em mente que nada impede que tais atividades de influência ocorram somente entre particulares, no caso de um deles influenciar a tomada de decisões do outro. Tal caso poderia ser exemplificado pela atuação de um sindicato frente à diretoria da empresa, o que parece poder ser chamado de lobby sem maiores problemas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, pode haver lobby entre dois entes públicos⁶, como na hipótese em que o prefeito de um determinado Município agenda reunião com o Presidente da República ou Governador do Estado para tratar de interesses de sua gestão.

É imprescindível referir que essa afirmação não significa que as relações que tratem de interesses entre entes “privado x público”, “público x público” e “privado x privado” devam

⁶ Existe, inclusive, a possibilidade de o lobista ser algum dos próprios agentes dotados da autoridade decisória (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 40). Esse é o caso do parlamentar que defende determinada proposta e faz lobby frente aos seus colegas de parlamento na tentativa de conseguir a aprovação em plenário, situação que vem acontecendo no âmbito da discussão parlamentar acerca da reforma da previdência.

ser regulamentadas da mesma forma. Em uma primeira análise, de relance, é de se afirmar que nem todas as formas podem ser regulamentadas da mesma maneira, uma vez que relações envolvendo somente entes públicos ou somente entes privados obedecem a lógicas absolutamente diferentes. Ainda assim, por mais que o objetivo da pesquisa seja o exame das relações de influência dos privados no setor público, seria desonesto simplesmente desconsiderar parte do conceito de lobby e não mencionar a possibilidade de lobby entre particulares⁷.

O último elemento, exercício de influência em decisões, está perfeito e é característica inafastável da definição de lobby. Não é possível falar em lobby (no sentido da atividade investigada pela pesquisa, não no original do inglês - antessala) caso não se esteja pensando na tentativa de influenciar a decisão de alguém.

Frente a essas considerações parece pertinente a visão exposta por Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozzeto (2018, p. 20):

"De forma geral, lobby significa a defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão – mesmo que os tomadores da decisão sejam o técnico da seleção nacional ou os membros de uma academia de cinema. De forma mais restrita, no entanto, o lobby ocorre quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público, capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos."

Diante disso, o que se propõe é uma definição ampla de lobby, sendo possível defini-lo como a atividade de influência desempenhada por uma pessoa ou grupo, por meio de representante (que pode ser remunerado) ou do próprio interessado, frente a quem tenha a competência para decidir questões afeitas aos interesses dessa pessoa ou desse grupo.

Sendo assim, lobby é uma atividade extremamente vinculada a relações pessoais, persuasão, demonstração e defesa de interesses, por isso é correto afirmar que “quando a política trava, reduz-se o espaço para o lobby” (SOTERO; PRUSA, 2018, p. 25). Aí reside toda sua relação com a democracia.

Agora, em posse de um substrato mais consistente sobre o que significa lobby, cabe revisitar as noções trazidas no início do tópico. Seria essa atuação de influência na defesa de interesses algo que pudesse beneficiar apenas certos grupos poderosos, gerando desigualdade, enfraquecendo a concorrência e culminando em práticas de corrupção? Parece que sim, ainda

⁷ Aqui, cabe salientar que, embora o termo “lobby” seja utilizado na maioria das vezes somente para relações entre particulares e o setor público, observamos que essa é apenas uma das espécies do gênero lobby, que, com mais rigor, poderia ser denominada especificamente de “relações governamentais”, termo muitas vezes utilizado pelos próprios lobistas para tentar escapar da pecha que a palavra lobby carrega. Ainda assim, não há como negar que a denominação “lobby” é mais difundida, sendo a razão pela qual é usual que seja usada indistintamente como “gênero lobby” ou espécie “relações governamentais”.

mais no contexto brasileiro, em que o ambiente de escassa segurança jurídica contribui para que grupos de pressão mal-intencionados influenciem decisões agravando ainda mais o cenário de corrupção endêmica⁸.

Então seria indesejável a aproximação de particulares no processo de tomada de decisões do poder público em regimes democráticos consolidados? Certamente não. Esse contato é presente e característica das democracias mais fortes. Certa medida de aproximação é necessária para o bom funcionamento da democracia.

Prosseguindo o raciocínio, lobby pode ser bom ou mau. Ocorre que o preconceito à atividade desenvolvida pelo lobista ainda está arraigado ao imaginário do brasileiro. Isso deriva de um pensamento extremamente restritivo em relação à participação popular que tem como berço, paradoxalmente, a concepção de Estado Social. Essa ideia, que parece estar bastante ultrapassada, pode ser ilustrada pela antiga frase de autoria do autor espanhol Juan Ferrando Badía (1977, p. 12):

La existencia de grupos de presión suele ser un reflejo —como fácilmente se puede colegir— de la insuficiencia de los cauces de participación. Y la mejor manera de eliminar los grupos de presión es, reconocida la justicia de los intereses y pretensiones particulares de los grupos de interés o promoción, establecer los medios e instituciones a través de los cuales puedan hacer valer sus legítimos intereses o causas, es decir, llegar a una buena organización de la vida pública.

Ao contrário do que sustentava Badía, a existência de grupos de pressão é reflexo da possibilidade de participação. Em segundo lugar, os instrumentos e instituições por meio dos quais os grupos de interesses podem fazer valer seus interesses, em uma primeira análise, parecem continuar sendo o lobby. Por fim, não parece ser interessante para o jogo democrático, para não dizer que é extremamente autoritário, eliminar um *player* simplesmente porque o poder dominante “não reconhece a justiça dos interesses e pretensões particulares”.

Nesse contexto, embora haja a necessidade de imposição de algum tipo de limitação à atividade, é difícil sustentar hoje em dia que uma democracia possa funcionar sem a ocorrência

⁸ Aqui, cabe referir que, embora exista posição contrária, segundo a qual somente é considerado lobby o exercício lícito da atividade de influência segundo os preceitos do Estado Democrático de Direito, “não se podendo falar em lobby bom ou mau” (MEYER-PFLUG, 2009, p. 15), tal concepção ignora o fato de que, caso toda e qualquer forma de lobby fosse lícita e ética, certamente essa conduta não seria alvo de tanta antipatia por parte da sociedade em geral. Afinal, não é por acaso que a própria denominação “lobby” (antessala, em uma possível tradução para o português) já vem acompanhada de uma considerável carga de obscuridade. Inventar novos significados para palavras já dotadas de uma carga semântica consistente em nome de uma simples inovação somente criará confusão, principalmente quando se discute a regulamentação de uma matéria tão polêmica. É por esses motivos que parece mais adequada a posição de que “a palavra lobby é neutra do ponto de vista valorativo, pois a definição do conceito não estabelece, *a priori*, que a defesa de interesses seja feita de modo lícito ou ilícito” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 89). É nesse mesmo sentido que Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina de Oliveira Gozetto (2011, p. 120) adotam o que chamam de “visão não-maniqueísta do lobby”.

de lobby. Um forte indício dessa mudança de concepção é o recente reconhecimento da profissão do lobista pelo Ministério do Trabalho. Em fevereiro de 2018, a atividade foi incluída na Classificação Brasileira de Ocupações sob a denominação de “profissional de relações institucionais e governamentais”⁹.

É possível afirmar que a influência no poder decisório do agente público é essencial ao funcionamento de uma democracia saudável. Conforme Humberto Ávila, “O interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins.” (1998, p. 167). Assim, não há necessariamente uma relação de conflito entre as postulações de particulares e o “interesse público”. Via de regra andam lado a lado, portanto nada mais lógico do que abrir uma margem de visibilidade do interesse particular ao agente público antes de sua tomada de decisão.

Uma das contribuições proporcionadas pelo lobby é a mera “satisfação subjetiva de poder participar do jogo” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 93), que sequer exige o sucesso na promoção do interesse. Assim, esse meio de interlocução entre o público e o privado, por si só, já representa benefícios promovidos pela atividade.

Da mesma forma que lobby não é sinônimo de corrupção, não é qualquer tipo de aproximação entre particulares e poder público uma característica necessária e desejável para o bom funcionamento de um regime democrático.

No âmbito do direito brasileiro, a Constituição Federal garante o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (artigo 5º, XXXIV, “a”). Desse modo, o texto constitucional garante a todos o direito de interceder frente à autoridade estatal nesses casos, até porque qualquer regime que pretenda ser democrático será ambiente fértil ao surgimento e atuação de grupos de pressão. O simples exercício de influência frente a quem tenha a prerrogativa de decidir determinada questão, por si só, não encontra nenhuma vedação no direito brasileiro, sendo, portanto, permitida.

As limitações, e sim, elas já existem, foram impostas, em especial, pelo Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), além da Lei dos Crimes Econômicos (nº 8.137/90), Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/92), Lei de Licitações (8.666/93), Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) e Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013).

Concluindo as considerações sobre o que se considera lobby e como ele deve ser visto, é essencial enfatizar que, desde que não afronte tais normas infraconstitucionais, que tratam,

⁹ Tudo indica que a profissionalização do lobby no Brasil está seguindo o caminho trilhado pela representação de interesses nos Estados Unidos, onde existem associações de lobistas que criam os próprios códigos de ética.

em sua maioria das relações entre particulares e o poder público¹⁰, o contato do interessado com o agente público que detém a competência para definir certa questão, além de estar em consonância com o ordenamento jurídico, é desejável, uma vez que é manifestação do processo de institucionalização dos direitos civis (SOTERO; PRUSA, 2018, p. 30).

2.2 GRUPOS DE INTERESSE E DE PRESSÃO: Uma diferenciação meramente doutrinária

Conforme visto no tópico anterior, o lobby pode ser desempenhado individualmente por particulares ou por meio de grupos, de forma remunerada ou não remunerada. Especialmente em relação à atuação dos grupos, a doutrina faz recorrentemente uma distinção em duas classes levando em conta a natureza do próprio grupo: os chamados grupos de interesse em contraposição aos grupos de pressão.

Juan Ferrando Badía (1977, p. 10) afirma que os grupos de interesse são espécies de associação “encaminadas a la defensa o protección de fines materiales o profesionales, como las asociaciones empresariales y los sindicatos obreros”.

O autor (1977, p. 17), quando trata dos grupos de pressão, defende que seu elemento diferenciador em relação aos grupos de interesse consiste em:

actuar sobre las autoridades públicas para conseguir satisfacción a sus intereses o causas. La categoría en cuestión apunta a un nuevo enfoque en la consideración de los grupos de interés y de promoción en sus relaciones con las instituciones gubernamentales. De que existan o no tales contactos dependerá el que nos hallemos en presencia de grupos de presión o de simples grupos de interés o de promoción.

A posição acima exposta reflete um pensamento em que a diferença consiste basicamente na intensidade da aproximação do grupo com as autoridades públicas, sendo que um grupo de interesse pode facilmente transformar-se em um grupo de pressão, para isso bastaria a atuação efetiva frente ao poder público para a consecução dos objetivos do grupo.

¹⁰ Essa relação de proximidade entre particulares e poder público é responsável por um dos grandes problemas enfrentados pelo direito administrativo na atualidade. A regulamentação dessas relações não é compatível com um regime jurídico puramente público ou privado, ambos deixariam a desejar. Assim, ocorre que se verifica o mesmo problema já constatado na questão dos contratos administrativos, em que se torna necessário um regime autônomo das classificações tradicionais para tratar da questão. Nesse sentido, bem observa Marco Antônio Karam Silveira (2011, p. 23) que “estabelecer a incidência de um regime jurídico com base na prevalência do interesse - privado ou público – não responde mais a atual estrutura do Estado Constitucional. A Constituição da República brasileira contempla ambos os interesses”. No mesmo sentido, Humberto Ávila (1998, p. 167) afirma que “Em vez de relação de contradição entre interesses privado e público há, em verdade, uma *conexão estrutural (ein struktureller Zusammenhang)*”.

Em artigo publicado no bojo do projeto “Pensando o Direito”, mantido pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (MEYER-PFLUG, 2009, p. 16), essa mesma posição é defendida:

Os grupos de interesse ligam pessoas com determinadas filosofias e aspirações, mas que podem permanecer em um estado de inércia, sem nunca adotar uma postura de pressão política. Atitude essa clara dos grupos de pressão, que adotam uma postura direta de influência e pressão sobre as autoridades públicas, principalmente na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo.

Assim, embora possa haver alguma voz dissidente na doutrina que estabeleça algum outro critério de diferenciação entre a atuação de grupos de interesse e a de grupos de pressão, certamente seria minoritária.

Seja como for, é pertinente questionar a utilidade da diferenciação. Ao que parece, é de pouca serventia fazer a classificação entre grupos de interesse e de pressão. Usualmente, os autores que escrevem sobre lobby destinam uma parte do tópico da obra que trata dos agentes que praticam o lobby para fazer essa distinção.

Muitas vezes concluem que os grupos de interesse têm apenas uma atividade de ligação intelectual entre seus membros (FARHAT, 2007, p. 147), não se apresentando como grupos que vão atuar frente aos *decision-makers* praticando o lobby. Enquanto isso, os grupos de pressão, por meio da promoção ativa de seus objetivos junto aos agentes públicos, seriam os únicos que atuariam regularmente com lobistas.

Como visto anteriormente, qualquer cidadão pode fazer lobby, seja em grupo ou individualmente. Assim, mesmo que determinado grupo de interesses tenha atuação política fraca, esporadicamente pode praticar o lobby sem que isso desnature seu caráter de grupo de interesse e o transforme em grupo de pressão.

Quanto à juridicidade da atuação de grupos de interesse e de pressão, cabe salientar que as limitações para a atividade impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro valem para ambos, ou seja, o direito não diferencia pressão de interesse. O fato de o Projeto de Lei número 1.202, que visa regulamentar o lobby no âmbito federal, utilizar indistintamente pressão e interesse corrobora o argumento de que essa classificação é de pouca utilidade para que se compreenda a atividade.

Diante disso, ainda que não haja propósito em fazer essa diferenciação, cumpre mencionar que, embora inútil, ela existe, já que a doutrina na grande maioria das vezes elabora capítulos para estabelecer diferenças entre grupos de interesse e de pressão.

2.3 ORIGEM DO TERMO E EPISÓDIOS OCORRIDOS NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Entendendo basicamente o que é lobby, interessa trabalhar brevemente duas questões para compreender de onde partiu o lobby e como chegamos à situação atual no Brasil.

Em primeiro lugar, devemos ter em mente qual a origem e os motivos da denominação de lobby às práticas de influência dos interessados sobre o poder decisório da autoridade competente. Logo após, vale mencionar alguns episódios relevantes sobre o assunto na história brasileira.

Quanto à denominação “lobby”, existem duas versões curiosas que tratam de sua origem (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018, p. 219-220). A primeira, britânica, dá conta de que o termo “lobby” é usado em razão dos breves encontros ocorridos entre nobres e parlamentares britânicos nos *lobbies* do Parlamento, oportunidades nas quais influência, negociação, pressão e convencimento eram características marcantes.

A segunda versão, surgida nos Estados Unidos, pode ser subdividida em outras duas. Conforme uma delas, “lobby” faz referência aos salões dos hotéis frequentados por figuras influentes da administração pública, locais onde usualmente ocorriam reuniões de autoridades com quem quer que objetivasse influenciá-las. A outra, mais específica, remonta ao governo do presidente americano Ulysses S. Grant, que durante seu mandato, assim como outras autoridades de seu governo, residiu no Hotel Willard. Dessa forma, estando a cúpula do Poder Executivo vivendo no mesmo local, o lobby do hotel transformou-se em um local muito frequentado por aqueles que tinham interesses para tratar com o governo.

Diante disso, conclui-se que, quer sejam os dos hotéis, quer sejam os dos Parlamentos, os salões de entrada de edifícios por onde transitam autoridades sempre foram lugares estratégicos para que o cidadão que deseja alterar o cenário regulatório se posicione.

O termo “lobby” pode ser ilustrado em português pela palavra “antessala”. A primeira ideia que vem à mente é a de reuniões “fora da agenda, às escuras, pouco transparentes”. Essa relação deriva do fato de esses ambientes frequentados pelas autoridades e pessoas influentes serem historicamente vedados à população comum, como se fossem mundos distintos¹¹.

Por outro lado, é possível afirmar que, como será visto mais adiante, o lobby brota com vigor em democracias, ou, ao menos, em sistemas que contem com efetiva participação popular. Um claro indício disso é o fato de ambas as versões terem sido criadas nos contextos britânico

¹¹ A insatisfação da população em razão da constante suspeita de práticas escusas nesses ambientes blindados, ao que tudo indica, é a principal razão que explica sua notória má-vontade com a ideia de lobby, uma vez que encara a atividade exclusivamente como instrumento de dominância de certos grupos.

e americano, ou seja, o que de mais avançado existia em termos de liberdade e participação popular na época.

O lobby, a despeito de ser uma atividade sempre desenvolvida pelo ser humano na vida em sociedade¹², adentrou significativamente ao cenário da política durante a Era Moderna, logo antes do surgimento das primeiras democracias modernas (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018, p. 217). Isso corrobora a ideia de que um ambiente de mais liberdade está intimamente relacionado ao desenvolvimento do lobby, já que o movimento que levou às primeiras democracias (ambiente pré-democrático) foi o mesmo que deu substrato à inserção do lobby na política.

No Brasil, alguns registros históricos a respeito do lobby remontam à época do Império. Ney de Lima Figueiredo (2011, p. 183-186) elaborou um breve estudo que traz episódios curiosos da atividade na história brasileira.

O autor inicia pelo Primeiro Império, quando, Domitila de Castro Canto e Melo, a Marquesa de Santos, amante de Dom Pedro I na época, teria atuado frente ao Imperador, fazendo uso de sua condição, a fim de exercer influência em favor de interesses de seu ex-sogro, Felício Moniz Pinto Coelho da Cunha.

Ainda sobre as decisões de Dom Pedro I, atribui-se à maçonaria papel de influência em decisões relevantes, como no episódio da independência frente à Portugal, bem como em certas questões econômicas.

Em meio ao Segundo Império, Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, figura conhecida como o primeiro industrial brasileiro, foi quem iniciou a praticar o lobby como uma prática própria da atividade econômica, profissionalizando e utilizando a atividade em favor de seus negócios. Um importante resultado que conseguiu obter foi, depois de muita insistência, a política adotada pelo governo de elevar a taxa sobre as importações.

Seguindo o exemplo do Barão de Mauá, setores empresariais passaram a organizar atividades para influenciar decisões do poder público durante o Segundo Império. Os pleitos estavam quase sempre relacionados à intenção de obter fomento público para a indústria. O setor têxtil foi o que obteve maior destaque nesse período. Percebe-se que esse é o primeiro registro relevante na história brasileira de algum setor empresarial que se reuniu para levar adiante seus interesses frente ao poder público

Já nos primeiros anos do Século XX, portanto já na República, Percival Farqhar, fez uso de influência no meio político a fim de obter o controle da prestação do serviço de iluminação

¹² Conforme Thomas M. Susman (2006, p. 738), “[...] lobbying has surely been around as long as there has been government”.

pública do Rio de Janeiro, então Capital da República. É curioso que, a exemplo do que aconteceu com o Barão de Mauá, Farqhar teve de enfrentar um lobby em sentido contrário das elites tradicionais da época, que, por motivos óbvios, não enxergavam com bons olhos o crescimento vertiginoso do poder dos novos industriais.

Essas foram as origens do lobby no Brasil, a partir das quais a atividade foi aprimorada durante o século XX, quando foram desenvolvidas ações tanto no plano macro, como em casos particulares. No plano macro, grandes entidades, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Confederação Nacional da Indústria (CNI), foram responsáveis pelos grandes e organizados movimentos de influência em nosso país. No que diz respeito aos casos particulares, trata-se de ações isoladas frente à autoridade que detém a competência para decidir manejadas pelos próprios particulares interessados, sem contar com grandes movimentos ou organizações.

Disso extrai-se que embora sempre tenha havido lobby na história do Brasil, inicialmente no Império, a atividade indicava ser muito mais pessoalizada, ao passo que a partir do final do Segundo Império (período de transição) e principalmente na República os empresários e corporações empreendem um movimento no sentido de profissionalizá-la e utilizá-la efetivamente como um meio essencial às suas atividades, afastando a característica anterior de simples conversa particulares para resolver questões pontuais, e tornando o lobby um meio profissionalizado de atuação dos particulares no mercado.

Essa tendência de profissionalização do lobby andando lado a lado com o desenvolvimento e amadurecimento da democracia corrobora tese trazida pela doutrina estrangeira (THOMAS; HREBENAR, 2008, p. 3):

[...] one particularly important characteristic of interest and interest group organization in developing democracies is a legacy of their authoritarian past. This means that the unofficial and usually very loosely organized groups, better describes as cliques or power groups, tend to dominate the interest group activity. This contrasts with the more official, institutionalized and formalized group activity of developed democracies (though, of course, these systems also include numeral unofficial groups). As democracy advances, group activity becomes more institutionalized in the developing systems.

Do exposto, verifica-se que o Brasil passa por um processo de amadurecimento democrático, o que, por consequência, provoca o amadurecimento, a organização e a profissionalização do lobby.

2.4 LIMITAÇÕES AO LOBBY E PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO

Conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, v.1, p. 291-292), considera-se corrupção:

[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. [...] Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões.

A uma primeira vista, parece um conceito muito próximo ao que consideramos como lobby. E é, apesar de não serem coincidentes.

Como visto anteriormente, não se pode afirmar genericamente que qualquer forma de lobby consiste em prática de corrupção, essa sim indubitavelmente vedada no contexto do ordenamento jurídico brasileiro. De outra banda, é possível que atividades de influência promovidas por particulares frente ao poder público sejam vedadas. Frente ao exposto, conclui-se que, apesar de não haver legislação específica para disciplinar a questão do lobby, esse tipo de prática já conta com regulamentação indireta em nosso país.

Diante disso, cumpre identificar brevemente as limitações já existentes ao lobby, uma vez que também pautam o debate acerca da regulamentação. O assunto é tradicionalmente tratado pelo ramo do direito penal.

O Código Penal Brasileiro, quando trata dos crimes contra a Administração Pública, estabelece uma série de limitações tanto à conduta dos agentes públicos como à dos particulares que se relacionam com o poder público¹³. Das condutas relacionadas aos agentes públicos, é possível afirmar que a maioria pode ter sua origem em uma situação de lobby que acaba violando as barreiras legais (ou nesse caso induzindo o funcionário público a violá-las).

É possível citar como exemplo o delito de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (previsto pelo artigo 315 do Código Penal) como um crime de factível coincidência com a atividade de lobby, isso porque a conduta prevista no tipo “dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei” pode (e é comum) ser induzida pela influência exercida pelo lobista. Basta que o particular, mesmo que de boa-fé, convença agente público de que ainda que haja previsão legal diversa para a destinação de determinada verba

¹³ É fundamental referir que as limitações e vedações à prática do lobby não são algo direcionado apenas ao lobista ou ao particular, mas também são aplicáveis à figura do agente público. Em um raciocínio básico, assim como existem limitações em relação ao que o lobista pode levar ao agente público, também existem limitações quanto ao que o agente público pode ouvir do lobista.

seria mais adequado aplica-la na sua área de interesse para que o responsável pela aplicação dos recursos esteja a um passo de cometer o crime.

O crime de corrupção passiva (previsto pelo artigo 317 do Código Penal) também pode ser relacionado ao lobby. A atividade de tentativa de influenciar autoridades pode ser interpretada erroneamente pelo servidor como a busca do particular por um favor, alguma atitude que envolva uma relação mais pessoalizada, quando na verdade, contanto que seja realizada dentro do âmbito do aceitável, é apenas expressão legítima do direito de petição, que objetiva municiar a administração de elementos convincentes que sustentem a tomada da decisão no mesmo sentido de seu interesse. Desse modo, a previsão do crime de corrupção passiva, além de evitar tomadas de decisão viciadas do servidor, que seriam lesivas à administração, estabelece, de certa forma, um padrão de conduta frente às situações de lobby, em que o agente público não precisa ter medo de se deixar influenciar, porém deve ter em mente que essa influência nunca pode ser fundada em algum tipo de vantagem pessoal, para quem quer que seja.

A atuação do particular no caso do lobby, por sua vez, pode resultar no cometimento do crime de tráfico de influência (previsto pelo artigo 332 do Código Penal), o qual, muitas vezes, vem acompanhado do crime de corrupção. Os verbos nucleares do tipo (“solicitar”, “exigir”, “cobrar” ou “obter”, principalmente o “solicitar”) são muito próximos à atividade do lobista, o que pode ser atestado pelo seguinte trecho de ementa de decisão proferida pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal (AO 2057/RN, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, Dje. 30/10/2018):

13. Conforme a jurisprudência do STF, para a consumação do crime de corrupção passiva, basta a solicitação ou recebimento de vantagem ilícita em razão da função pública. Em consequência, ressoa irrelevante, para a configuração da figura típica prevista no caput do art. 317 do CP, a ulterior prática de atos de ofício. De qualquer forma, houve, no caso em tela, descrição pormenorizada dos atos de ofício que, segundos os indícios de prova colhidos, **prometeu o denunciado praticar como contrapartida à vantagem indevida solicitada, consubstanciados em intercedência junto a colegas Deputados visando à tramitação célere e aprovação do projeto de lei, mormente a partir tráfico de influência junto ao Colégio de Líderes para o fim de que o projeto fosse submetido a regime de urgência.** A fortiori, a participação ou não do Deputado denunciado na votação do projeto de lei é questão que não prejudica a prática anterior do crime de corrupção passiva.

O caso em questão é um exemplo claro de coincidência entre lobby (a intercedência junto aos Deputados com o objetivo de acelerar a tramitação e obter a aprovação do projeto de lei) e tráfico de influência (a conduta adotada pelo lobista junto ao Colégio de Líderes para conseguir a tramitação do projeto em regime de urgência).

O mesmo ocorre com o crime de corrupção ativa (artigo 333 do Código Penal). As condutas de oferecer ou prometer vantagem indevida a agente público, induzindo-o a praticar, omitir ou retardar ato de ofício podem ser artifícios ilegais dos quais o lobista lança mão a fim de realizar seu interesse.

Ainda na esfera penal, a Lei dos Crimes Econômicos (nº 8.137/90), prevê vedações a condutas usualmente relacionadas ao lobby em seus artigos 2º, IV¹⁴; e 3º, II e III¹⁵.

Esses são alguns exemplos de como o direito penal impõe limitações ao exercício de influência por parte de grupos de interesses frente à administração pública. Mesmo contando com o resguardo da legislação criminal, não há como negar que haverá deficiência da regulamentação da atividade caso as outras esferas do direito ignorem o problema.

A partir da década de 1990 prosperou no Brasil a ideia de que a legislação aplicável às relações de entes privados e públicos era insuficiente, e isso estava permitindo que práticas indesejadas no âmbito da administração pública passassem a ser usuais. Esse momento coincide com período de surgimento das principais agências reguladoras, ou seja, a mudança de um Estado que majoritariamente prestava serviços públicos para um modelo de Estado que, sob sua supervisão, delega tais tarefas a particulares. Isso significa uma aproximação muito grande entre empresas, corporações e particulares em geral com a estrutura estatal.

Assim, esses dois fatores, somados à expectativa de que com a então recente redemocratização o funcionamento do Estado seria mais transparente, deram causa à criação desenfreada de diplomas legais que buscavam combater a corrupção no Brasil (movimento que dura até hoje em nosso país).

Hoje, quase trinta anos após a aprovação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), ainda que o avanço na questão de combate à corrupção seja significativo, observamos que se criou nada mais nada menos do que inflação legislativa. Quanto mais leis que versem sobre a mesma matéria são aprovadas, menos eficácia elas têm (ou seja, menos elas

¹⁴ Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:

[...]

IV - deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento;

¹⁵ Art. 3º Constitui crime funcional contra a ordem tributária, além dos previstos no [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal \(Título XI, Capítulo I\)](#):

[...]

II - exigir, solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de iniciar seu exercício, mas em razão dela, vantagem indevida; ou aceitar promessa de tal vantagem, para deixar de lançar ou cobrar tributo ou contribuição social, ou cobrá-los parcialmente. Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

III - patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração fazendária, valendo-se da qualidade de funcionário público. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

são cumpridas), tal qual como ocorre na economia (quanto mais moeda é emitida, maior é sua desvalorização).

A força de coerção dessas normas parece ter sido profundamente afetada pela insegurança jurídica que essa confusão de previsões legais provocou. Nesse sentido, bem observa Humberto Ávila (2014, p. 55):

Tais normas tornam-se, assim, não apenas mais numerosas como também qualitativa e quantitativamente mais complexas: quantitativa, porque são editadas não somente normas gerais e permanentes, mas, igualmente, normas excepcionais (para regular casos marginais, transitórias (para regular provisoriamente os casos) e de transição (para proporcionar a passagem do sistema normativo anterior para o posterior); qualitativamente, porque essas normas destinam-se a solucionar problemas técnicos e específicos – de intrincados problemas tributários a sofisticadas questões ambientais. Daí se falar, também, em “politeísmo de valores” graças à multiplicidade de valores existentes no meio social, incapazes de ser apreendidos em noções conceituais absolutas.

Para citar um exemplo, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) parece dispor sobre condutas tratadas pela Lei de Improbidade Administrativa, já em vigor vinte anos antes¹⁶.

Nesse contexto, ainda que estejamos transitando por um charco do direito brasileiro, cumpre pinçar de dentro dessa confusão alguns exemplos de situações em que se pode utilizar esses diplomas para coibir situações de exercício ilegal do poder de influência por parte dos interessados frente aos agentes públicos competentes para a tomada da decisão.

Os atos de improbidade administrativa são objeto da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Definidas pelos artigos 9º, 10 e 11 (em três modalidades: aquelas que importam enriquecimento ilícito, as que causam prejuízo ao erário e as que atentam contra princípios da administração pública, respectivamente), as condutas podem ser praticadas como decorrência de um lobby ilegal. Assim, o diploma legal que trata dos atos de improbidade administrativa, indiretamente, também estabelece restrições à temática que pode ser discutida na relação entre agentes públicos e lobistas.

O mesmo ocorre com as leis que vieram na sequência com o intuito de disciplinar mais profundamente as relações entre públicos e privados. A Lei de Licitações (nº 8.666/93) traz em seu artigo 3º a base principiológica aplicável aos certames. Os oito princípios listados¹⁷ dialogam com a atuação do agente público e, também, do lobista no procedimento licitatório.

¹⁶ Nesse caso, embora a Lei Anticorrupção tenha como enfoque a responsabilização das pessoas jurídicas, também trata da responsabilização de seus dirigentes e administradores, situação em que pode ser aventada, inclusive, a hipótese de *bis in idem* caso ambos os diplomas sejam aplicados ao caso concreto, o que seria inaceitável dentro da lógica atual do direito brasileiro.

¹⁷ A lei faz referência expressa aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo das propostas.

O tratamento diferenciado a qualquer licitante é vedado pelo artigo 3º, §1º, II do mesmo diploma legal, dessa forma a possibilidade de exercício de influência lícito frente à autoridade responsável pela licitação resta drasticamente reduzida.

A Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), apesar das críticas que recebe constantemente, busca instrumentalizar a observância ao princípio da publicidade administrativa extraído do artigo 37 da Constituição Federal. Isso não representa uma limitação propriamente dita ao lobby, porém cria meios para que se possa constatar se o processo de tomada de decisão está sendo viciado por algum exercício ilegal de influência.

Em verdade, quando se fala em regulamentação da atividade dos grupos de influência frente ao poder público a primeira coisa que vem à nossa mente é a necessidade de conferir mais transparência ao processo, justamente o que a Lei de Acesso à Informação busca e deveria promover. Frente a isso, percebe-se em uma análise preliminar que grande parcela daquilo que se quer regulamentar em relação ao lobby já foi tratada pela legislação brasileira.

A Lei do CADE (nº 12.529/2011) também faz parte desse conjunto de normas que limitam a atividade do lobista. Como trata do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, atua lado a lado com a Lei dos Crimes Econômicos (nº 8.137/90), porém na esfera cível. A intenção é instrumentalizar o combate a práticas que possam minar a concorrência no Brasil, portanto, considerando que o lobby pode ser utilizado como meio de dominação de mercado, a lei em questão impõe limites ao lobby.

A Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013), por sua vez, busca combater a histórica impunidade em relação às condutas lesivas à administração pública praticadas por pessoas jurídicas e seus administradores nos âmbitos administrativo e civil. Mais uma vez a discussão fica predominantemente concentrada na esfera do exercício de influência por meio do oferecimento de vantagens indevidas e das fraudes à competição em processos licitatórios e aos contratos administrativos deles decorrentes.

Diante disso, fica óbvio que, apesar da falta de esquematização, a atividade de lobby já é alvo de uma série de restrições impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Isso nos faz refletir sobre os motivos por meio dos quais ainda se fala na necessidade de regulamentar o exercício de influência especificamente.

Dessa reflexão surgem várias hipóteses. Se de um lado é possível argumentar que o que existe hoje é só o início em relação ao que seria um sistema normativo desejável, também podemos pensar que a falta de esquematização é o que não permite a aplicação satisfatória das normas (o que não seria um problema de falta, mas sim de deficiência da regulamentação). Ainda, podemos criticar a forma de elaboração das leis já existentes, ou também atribuir o

insucesso das previsões à deficiência na atuação tanto do sistema jurisdicional quanto do sistema administrativo, cujas tomadas de decisão são conhecidas no Brasil pela falta de qualificação e demora.

Assim sendo, podemos aventar, inclusive, a possibilidade de que todas essas hipóteses sejam corretas, e que a grande incidência de problemas com lobby que acontece hoje seja resultado de uma soma desses fatores, configurando um problema sistemático. Como o objetivo do trabalho é analisar as limitações à conduta do particular que realiza lobby, ainda que interesse investigar os motivos pelos quais o sistema não funciona como deveria, não se deve antecipar possíveis conclusões. Ao final é que será possível definir quais as exatas causas da ineficiência do sistema, e, por conseguinte, estabelecer soluções aptas a saná-la.

3 LOBBY E PODERES DA REPÚBLICA BRASILEIRA

3.1 LOBBY E PODER LEGISLATIVO

Diante da definição e tendo em mente as principais limitações que o ordenamento jurídico impõe à prática, cabe passar à análise de como e frente a quem o particular pode desempenhar o lobby.

O Poder Legislativo, tipicamente detentor das funções de legislar e fiscalizar, representa a esfera em que o lobby acontece por excelência. Além das funções típicas, cumpre ressaltar que as funções não típicas, de natureza executiva e jurisdicional também podem dar ensejo à ação de influência por parte dos interessados na decisão¹⁸. É importante mencionar que os Tribunais de Contas também são usualmente destinatários de práticas de lobby. Assim, por existir profunda discussão doutrinária a respeito de sua natureza, considerando que existe uma corrente de peso que sustenta que são órgãos integrantes do Poder Legislativo, não há como deixar de referir essa possibilidade de lobby na mesma linha de raciocínio do exercício de influência diante do Poder Legislativo.

Retornando às funções típicas, o parlamento é o ambiente em que aflora o debate, e, ato contínuo, a atuação daqueles que objetivam algum tipo de ingerência sobre a posição dos debatedores, ou seja, a busca pelo predomínio de sua posição. Ainda, por se tratar de um ambiente de natureza essencialmente democrática, a atuação de particulares, desde que sem descumprir as limitações vistas anteriormente, não só é algo permitido, como também é desejável.

A formação da convicção do parlamentar passa pelo contato com os agentes de mercado, as associações de classe, grupos a quem interessa certa tomada de decisão, os eleitores, enfim, particulares que patrocinam a prevalência de uma das posições envolvidas. O processo de escolha em que é fornecido um maior conhecimento da causa aos responsáveis pela decisão pode ser fundado em razões mais completas e, assim, conta com uma probabilidade muito maior de originar uma decisão minimamente razoável.

¹⁸ A questão das funções típicas e atípicas dentro da tripartição dos poderes adotada pela Constituição Federal Brasileira interessa no caso do lobby, pois, ainda que não sejam as áreas de maior atuação dos lobistas, não há como negar que os interessados em alguma questão administrativa da própria estrutura do Poder, por exemplo, podem buscar levar seus pleitos às autoridades responsáveis pela gestão da casa legislativa a fim de vê-los concretizados. Da mesma forma, no caso do recente impeachment da Presidente Dilma Roussef, leia-se enquanto o Senado Federal desempenhava sua função jurisdicional (função atípica fundada na previsão do artigo 52, I da Constituição Federal), ocorreu, como é do conhecimento de todos, uma grande movimentação promovida por pessoas ligadas a ambos os lados visando convencer os Senadores que eram tidos como indecisos a tomarem determinada posição.

Diante do exposto, percebe-se que, se manejado dentro das limitações impostas pelo ordenamento jurídico, o lobby é desejável para o desempenho da atividade legislativa em um ambiente democrático.

A produção legislativa, como regra, pode ser subdividida em quatro estágios: (i) formulação das proposições; (ii) discussão e votação dessas proposições, seja no âmbito das comissões, seja em plenário, (iii) a sanção pelo chefe do Poder Executivo; e, (iv) eventualmente, a apreciação pelos parlamentares do veto do chefe do Poder Executivo (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 44).

É fundamental perceber que esses quatro estágios funcionam como condições sucessivas para que uma mera ideia seja convertida em lei. Sendo assim, o particular que deseja levar adiante determinado projeto de lei pode atuar em qualquer uma das quatro etapas (de preferência em todas) para promover a celeridade na tramitação e futura aprovação. É de se ressaltar que, durante esse processo, das quatro etapas, três são protagonizadas pelo parlamento, somente a questão da sanção fica a cargo do Poder Executivo, ainda assim, no caso de veto, essa decisão pode ser revertida pelo Poder Legislativo, consoante artigo 66, §§ 4º e 5º da Constituição Federal¹⁹.

Assim, o lobby perante o Poder Legislativo pode ocorrer para induzir a atividade legislativa referente a um tema de interesse do particular, pode ser exercido na fase de discussão e votação do projeto e, eventualmente, no caso de o projeto aprovado não ser sancionado pelo chefe do Poder Executivo, pode ser manejado na busca pela derrubada do veto.

Ainda que seja evidente, deve ser pontuado que o lobby no parlamento, assim como pode ser instrumento para promover a aprovação de projetos de lei, também se presta a obstaculizar a tramitação de projetos. Tudo depende da posição ocupada por aquele que vai exercer influência. Aqueles a quem interessa o projeto, buscam a aprovação, ao passo que aqueles a quem não interessa tentam barra-lo.

¹⁹ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013](#))

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

Assim, como bem observa Wagner Pralon Mancuso (2003, p. 27), “vitórias importantes acontecem quando normas jurídicas apoiadas pelo setor são aprovadas”, porém é fundamental perceber que existem outras formas de vitória, como “quando medidas contrárias aos interesses do setor são derrotadas pelo voto ou retiradas”

Frente a isso, em uma visão muitas vezes esquecida por quem escreve sobre o tema, é necessário chamar a atenção, também, ao que o lobby representa para o sujeito ou grupo que está buscando levar adiante alguma ideia, ou seja, quem pratica o lobby, não o destinatário dele. O contato, por si só, é aproximação da autoridade, participação no processo decisório, expressão do modelo democrático.

Como visto, qualquer um pode fazer lobby, portanto desde a grande associação empresarial até o particular solitário estão autorizados a contatar vereadores, senadores e deputados estaduais e federais para levar uma ideia adiante no parlamento. No caso dessas associações empresariais, sindicatos e associações da sociedade civil (como organizações que atuam na defesa do meio ambiente, dos consumidores, de minorias, entre outras), a influência frente aos legisladores é tida como uma das principais maneiras de atuação para atingir o escopo dessas organizações.

Assim, diariamente, Senadores, Deputados e Vereadores recebem representantes dessas associações a fim de ouvi-los para que, tendo conhecimento dos anseios dos mais variados setores da sociedade possam decidir a posição que vão adotar no parlamento. Nesse contexto, o lobby frente àqueles que detém a competência para legislar é meio mais do que apto a promover muitas das mudanças objetivadas por essas organizações, sejam empresariais, de trabalhadores ou da sociedade civil.

Extrai-se de tudo isso que, ao mesmo tempo em que o lobby faz parte do dia a dia do parlamentar, também integra parcela do cotidiano da associação engajada na defesa de interesses de algum grupo, ou seja, o lobby é inerente ao processo legislativo em uma democracia. Lobby, quando desempenhado sem afrontar eventuais limitações impostas pelo ordenamento jurídico, é saudável à função legislativa.

Esse papel de relevância do lobby no processo legislativo democrático é atestado por Wagner Pralon Mancuso (2003, p. 9-10), que chama a atenção para a mudança de foco de atuação dos setores sociais no período da redemocratização brasileira, quando o lobby frente ao Poder Legislativo ganhou espaço em comparação ao lobby diante do Poder Executivo.

Nesse contexto de protagonismo do lobby diante do Poder Legislativo, cabe ressaltar que a Câmara de Deputados vem inserindo em seu regimento interno previsões aplicáveis aos casos de lobby. Em 2001, por meio da Resolução nº 19, foi disciplinada a atuação da Ouvidoria

Parlamentar, figura que consiste em um canal de aproximação entre o particular e a Câmara Federal²⁰.

Outra alteração do Regimento Interno que tem reflexos diretos na atividade do lobista - essa mais recente, instituída pela Resolução nº 5 de 2019 – estabelece as funções da Secretaria da Transparência²¹. Criada como forma de instrumentalizar o disposto pela Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), as funções da Secretaria de Transparência da Câmara de Deputados tem profunda relação com o exercício de influência dentro do parlamento, uma vez que sua atuação tem o condão de conferir transparência dos acontecimentos ocorridos dentro da Câmara, bem como municiar autoridades e a população em geral de informação para facilitar a fiscalização.

3.2 LOBBY E PODER EXECUTIVO

Assim como ocorre com o Poder Legislativo, o lobby frente ao Poder Executivo é possível em qualquer uma das três funções, seja a executiva típica, sejam as atípicas (legislativa e jurisdicional). Ainda que as atividades normativa e decisória administrativa do Poder Executivo possam ser objeto de lobby, nesse ponto cabe analisar o exercício de influência por particulares frente às tarefas executivas típicas.

Como visto, o funcionamento saudável do Poder Legislativo no ambiente democrático pressupõe, em alguma medida, a ocorrência de lobby. Isso se deve à representatividade de grupos por intermédio dos parlamentares e da natureza conjunta das decisões no parlamento. É

²⁰ Conforme o Artigo 21-A do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a ouvidoria é responsável por receber reclamações ou representações de particulares e, ainda, realizar audiências públicas, aproximando os interesses da sociedade civil do parlamento:

Art. 21-A. Compete à Ouvidoria Parlamentar: (“Caput” do artigo acrescido pela Resolução nº 19, de 2001)

I – receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre: a) violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais; b) ilegalidades ou abuso de poder; c) mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa; d) assuntos recebidos pelo sistema 0800 de atendimento à população; (Inciso acrescido pela Resolução nº 19, de 2001)

[...]

VII – realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil. (Inciso acrescido pela Resolução nº 19, de 2001)

²¹ Art. 21-N. Compete à Secretaria da Transparência: I – supervisionar o cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), no âmbito da Câmara dos Deputados; II – promover e fomentar a cultura da transparência no âmbito da Câmara dos Deputados, dos demais Poderes da União e da sociedade civil; III – avaliar a aplicação e propor medidas de aprimoramento da legislação alusiva à transparência, ao acesso à informação e ao controle social da administração pública; IV – realizar estudos e pesquisas sobre a utilização da tecnologia da informação no desenvolvimento da transparência, do acesso à informação e do controle social da administração pública. (Artigo acrescido pela Resolução nº 5, de 2019)

por esses motivos que é possível afirmar que o parlamento é o lugar onde o lobby ocorre por excelência.

A função puramente política do Poder Executivo no Brasil tem uma particularidade que afeta em grande medida o lobby no Brasil: o presidencialismo de coalizão. O sistema confere amplos poderes ao chefe do Poder Executivo, ao passo que conta com um Poder Legislativo extremamente fragmentado. A formação de maiorias nesse quadro resta dificultada, sendo o lobby instrumento muito importante para conferir governabilidade ao mandatário. É em meio a esse cenário que Matthew M. Taylor (2018, p. 102) identifica um sistema que opera com base na troca de favores, sendo propício à corrupção:

O (ou a) presidente precisa formar uma coalizão entre os trinta e tantos partidos representados no Congresso em dado momento, e o partido do presidente raramente ocupa mais de 15%-20% das cadeiras, motivo pelo qual ele (ou ela) precisa obter apoio de qualquer maneira

A função administrativa típica do Poder Executivo, por sua vez, tem em maior medida, conotação técnica, portanto localiza-se a uma distância um pouco maior da política. Isso não significa que o Poder Executivo não desempenhe funções políticas, porém, sem sombra de dúvidas, reduz o espectro de possibilidades da ocorrência de lobby admitido pelos padrões estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Aqui, vale ressaltar, conforme bem pontua Humberto Ávila (1998, p. 175-176), que as novas figuras surgidas no contexto da atuação administrativa do Estado apontam no sentido de desfazer a visão de que sempre há uma contraposição entre o interesse público e o privado. É nesse contexto que o autor demonstra que as privatizações de serviços públicos; a necessidade de fiscalização e cooperação em novas áreas como meio ambiente, saúde pública, comunicações, telefonia, correios, mídia eletrônica; e a titularidade de particulares sobre a prestação de serviços públicos estreitam as relações entre Estado e particulares, sendo o lobby instrumento fundamental nesse processo.

Quando está no âmbito de discricionariedade administrativa, não há maiores limitações para a tentativa de convencer o tomador de decisão a rumar por determinado caminho. Ocorre que, por força do princípio da legalidade, como regra, a Administração Pública está limitada a agir estritamente dentro dos parâmetros legais estabelecidos, sendo pequeno esse âmbito de atuação. Na realidade, o lobby nessas circunstâncias acaba por ser limitado a demonstrações científicas ao próprio corpo técnico da Administração de que o interesse em questão coincide com a decisão correta conforme a técnica, portanto de acordo com os critérios a que está vinculado.

Quando se fala em âmbito de discricionariedade, a decisão passa a obedecer aos critérios de conveniência e oportunidade da Administração, portanto, além de o ambiente ser mais favorável ao lobista, não há limitação apenas a fundamentos técnicos.

Em que pese haja acalorado debate doutrinário no campo do direito administrativo acerca da possibilidade de controle judicial do ato discricionário, essa questão compete ao direito administrativo, logo não é foco do estudo. Aqui cabe somente mencionar que há maiores limitações ao lobby no Poder Executivo em comparação àquele realizado frente ao Poder Legislativo.

A influência do particular em ações do Poder Executivo encontra maior relevância nos chamados atos políticos. Discricionários por excelência, não se submetem à apreciação judicial²². Com a maior margem de decisão ao administrador, o ato político é propício para que ocorra o convencimento da autoridade tomadora de decisão por parte do particular interessado.

Exemplificando brevemente, é possível afirmar que o lobby nos atos administrativos em geral obedece à mesma lógica da situação em que o particular entra em contato com o órgão competente a fim de demonstrar os motivos técnicos pelos quais a licença ambiental por ele pleiteada deve ser concedida, ou porque os fundamentos de uma defesa administrativa relacionada a cobrança indevida de um crédito tributário devem ser atendidos.

No caso dos atos políticos, quando há uma margem ampla para a discricionariedade, pode haver lobby do setor interessado para emplacar a indicação de alguém com posições favoráveis, por exemplo, às secretarias de estado. Sendo assim, por mais que os *lobbies* frente a Executivo e Legislativo sejam distintos, verifica-se que existe a possibilidade de exercício de influência lícita diante de ambos.

Recentemente, os meios de comunicação noticiaram uma reunião entre o pai do jogador de futebol Neymar com o Presidente Jair Bolsonaro, o Ministro da economia Paulo Guedes e o secretário da Receita Federal Marcos Cintra, ocorrida em 17/04/2019²³. Conforme nota da assessoria de imprensa do Ministério da Economia veiculada na mesma matéria jornalística, foram tratados assuntos relativos a procedimento instaurado em face do jogador pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF. A nota salienta, ainda, que é “usual a concessão

²² Em que pese sempre ter sido considerado como amplamente discricionário e imune ao controle judicial para resguardar a separação de poderes, recentemente no episódio da nomeação do ex-presidente Lula para a Chefia da Casa Civil pela ex-presidente Dilma Rousseff, o Poder Judiciário intercedeu na escolha política e acolheu a alegação de que haveria desvio de finalidade, pois o motivo da nomeação seria devido ao fato de que o ex-presidente passaria a gozar de foro privilegiado.

²³ Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/pai-de-neymar-se-reune-com-bolsonaro-e-guedes-sobre-processo-no-carf/> Acesso em 15/06/2019.

de audiências ao setor privado” e que o “encaminhamento da questão ocorrerá no âmbito do respectivo processo administrativo fiscal e observará todas as premissas legais aplicáveis”.

Claramente a reunião mencionada tinha como objetivo a tentativa de exercício de influência (tudo indica que dentro dos parâmetros de legalidade) sobre decisão a ser proferida pelo órgão administrativo. Assim, o que se verifica é situação explícita de lobby frente ao Poder Executivo. Trazer caso tão recente e de grande repercussão nacional é importante para tornar mais palpáveis os exemplos hipotéticos mencionados anteriormente.

3.3 LOBBY E PODER JUDICIÁRIO

De acordo com o raciocínio delineado até aqui, existe lobby diante dos Poderes Legislativo e Executivo, sendo, inclusive, algo desejado, desde que praticado em observância aos preceitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Seguindo o pensamento lógico pautado pela Tripartição dos Poderes, surge a pergunta: e frente ao Poder Judiciário? Esse lobby seria tolerado?

Prosseguindo a análise fundada na ideia de que política e técnica são inversamente proporcionais, e de que, por ser mais técnico, o ambiente executivo impõe mais restrições à realização do lobby, é de se ressaltar que o Poder Judiciário ocupa a primeira posição, ou seja, a de poder mais técnico entre os três, conseqüentemente é aquele que menos admite lobby. E isso é interessante, pois mesmo frente a todas as limitações existe margem para a influência dos particulares.

Assim como nos outros casos, existe a diferença entre funções típicas e atípicas, sendo que a possibilidade de lobby em suas funções legislativa e administrativa acontece como nos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente. Ocorre que a função jurisdicional é diferente: as limitações são enormes. É justamente sobre a questão da influência no ambiente jurisdicional que se deu a celeuma envolvendo o vazamento das conversas sobre a operação Lava-Jato entre o então Juiz Federal Sérgio Moro e o Procurador Deltan Dallagnol.

O lobby no ambiente judicial encontra restrições em diversas previsões constitucionais e legais. De início, cumpre ressaltar que a isonomia (paridade de armas, no direito processual) é pressuposto do Estado Democrático de Direito – artigo 1º da Constituição Federal -, do devido processo legal – artigo 5º, LIV da Constituição Federal -, e da motivação das decisões - artigo 93, IX da Constituição Federal. Vale lembrar que todas essas previsões são replicadas nos diplomas processuais.

É fundamental, também, a análise da limitação ao lobby prevista pelo artigo 35, I da Lei Complementar nº 35/79 - LOMAN -, que estabelece a necessidade de que o magistrado cumpra com “independência, serenidade e exatidão as disposições legais e os atos de ofício”. Os cargos políticos, diferentemente dos técnicos, têm como característica o fato de reduzir a independência do agente, o que se deve à representatividade que carregam. No caso do magistrado, por não existir representatividade alguma, sua decisão fica vinculada estritamente à técnica e à independência. Assim, qualquer ato do particular interessado que afete a independência do tomador de decisão é vedado no Poder Judiciário.

Tendo em vista o caráter técnico da decisão judicial, qualquer elemento que atinge a independência do magistrado tem o condão de macular a decisão como um todo. Ainda assim, é de se ressaltar a viabilidade de que a parte, sem afrontar o ordenamento jurídico, estabeleça contato com o julgador com a finalidade de alertá-lo sobre questões relevantes do processo.

Quanto a isso, existe expresso na LOMAN o dever do magistrado de “atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quanto se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência” (artigo 35, IV).

Por mais que possa haver resistência à afirmação de que faz lobby o advogado que marca horário para conversar sobre determinado processo com o magistrado responsável, é inegável que, diante dos critérios adotados para definir a atividade, estamos frente a um caso de lobby. Sendo tentativa de influência sobre a autoridade competente para a tomada de decisão, sim, é possível afirmar que tais reuniões são lobby. Lobby esse que, conforme visto, em alguns casos é expressamente admitido pela LOMAN.

O que se sabe é que a aproximação de interessados aos julgadores, lícita ou ilícita, é extremamente comum no Brasil, sobretudo nas cortes superiores. Frequentemente Ministros estão na companhia de grandes empresários, presidentes de entidades representativas, etc., ou seja, pessoas que usualmente têm interesses em discussão perante esses tribunais. Isso, por si só, não representa nenhum tipo de ilegalidade. É somente uma constatação de que frequentam os mesmos ambientes e são pessoas conhecidas.

Uma pergunta que surge é se há mais alguma forma de praticar lobby frente à função jurisdicional do Poder Judiciário sem que a atividade seja considerada vedada pelo direito brasileiro. O Código de Processo Civil de 2015 prevê a figura do *amicus curiae* (artigo 138 do Código de Processo Civil)²⁴. A ideia da participação de um terceiro com representatividade

²⁴ *Amicus curiae* é a modalidade de intervenção de um “terceiro que pode participar do processo a fim de oferecer razões para sua *justa solução* ou mesmo para a formação de um precedente.” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, v.2, p. 105).

adequada especializado na temática discutida é um instrumento para qualificar o debate judicial e fornecer maior quantidade de elementos que podem ser de utilidade para a tomada da decisão.

Segundo Marioni, Arenhart e Mitidiero (2016, v.2, p. 105), o que move o *amicus curiae* é o “interesse institucional: o interesse no adequado debate em juízo de determinada questão nele debatida”.

É curioso que há previsão de duas possibilidades para que o *amicus curiae* intervenha no processo: pode ser solicitado pelo juiz (hipótese de atuação de ofício) ou admitido (quando há requerimento de alguma das partes). Mais, a decisão que solicita ou admite o *amicus curiae* é irrecorrível, conforme o *caput* do artigo 138 do Código de Processo Civil. Assim, não só o *lobbie* pode procurar o tomador de decisão como o tomador de decisão pode recorrer ao *lobbie* a fim de obter mais elementos que possam formar sua convicção, o que demonstra uma situação em que o lobby é desejado.

Por decorrer de norma processual, percebe-se que a figura do *amicus curiae* difere, pelo menos em princípio, das demais previsões legais relacionadas ao lobby. Embora essa modalidade de intervenção seja limitada a pessoas naturais ou jurídicas “com representatividade adequada” e dependa de uma decisão judicial que a admita no caso de requerimento, não há como negar que é instrumento a possibilitar o exercício de influência frente ao tomador de decisão, no caso o magistrado.

Outra forma de lobby diante do Poder Judiciário ocorre por meio da realização de audiências públicas promovidas pelos órgãos jurisdicionais visando reunir elementos aptos a fundamentar a decisão. Tal forma é tratada por Mancuso e Gozzeto (2018, p. 49-50), que referem a utilização recente de audiências públicas pelo Supremo Tribunal Federal, instrumento que recentemente passou a ser utilizado pela corte, a partir da audiência pública realizada para esclarecer questões concernentes à decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510 (audiência foi realizada em 20 de abril de 2007), que discutiu a constitucionalidade de pesquisas com células-tronco embrionárias.

Além das possibilidades referidas, também interessa mencionar casos concretos de lobby frente ao Poder Judiciário. Esses casos vêm à tona em um momento de efervescência da divulgação de temas ligados à atividade do Poder Judiciário, logo fica fácil de exemplificar casos de notoriedade de lobby, seja lícito ou ilícito, no ambiente judicial.

O primeiro, ainda fresco na memória dos brasileiros, teve como ápice as decisões de lavra do Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal na Ação Originária 1.773/DF, em que se tratava a concessão do auxílio moradia a todos os magistrados federais. Em decisão datada

de 15 de setembro de 2014, o Ministro Fux, monocraticamente, deferiu o pedido de tutela antecipada a fim de que:

[...] todos os juízes federais brasileiros tenham o direito de receber a parcela de caráter indenizatório prevista no artigo 65, inciso II, da LC nº 35/79, aplicando-se como regra aplicável para a concessão da referida vantagem,: i) o artigo 65 da LOMAN ora referido, que, apenas, veda o pagamento da parcela se, na localidade em que atua o magistrado, houver residência oficial à sua disposição; ii) os valores pagos pelo STF a título de auxílio moradia a seus magistrados.

A referida decisão teve como efeito colateral um movimento contrário, que alegava que a medida causava um enorme rombo nos já combalidos cofres públicos. Esse movimento cresceu e passou a ser encabeçado por lideranças políticas brasileiras, que pressionavam pela revogação da tutela antecipada concedida. De outro lado, os interessados em receber o auxílio (magistrados e demais categorias que receberiam por simetria) atuavam no sentido da manutenção da liminar.

O processo foi marcado por uma árdua disputa entre as duas posições, formadas por grupos de interesse coesos e organizados. Essa disputa teve como início de seu fim uma espécie de negociação realizada por esses grupos, que culminou na aprovação pelo Congresso Nacional das leis 13.752/2018 e 13.753/2018, que recompuseram as perdas inflacionárias (em um total de 16,38%) em relação aos subsídios pagos aos membros do Supremo Tribunal Federal e ao Procurador-Geral da República. Essa recomposição correspondia aproximadamente aos valores que os beneficiários deixariam de perceber caso ocorresse o fim do auxílio moradia.

Nesse contexto, as partes chegaram a uma equação que possibilitava o fim do benefício, uma vez que as carreiras que recebiam o auxílio moradia não teriam perdas significativas no valor total de seus vencimentos, e as lideranças políticas que advogavam pela corrente oposta poderiam fazer seu marketing alegando que “acabaram com a imoralidade do auxílio moradia”. Diante de tudo isso, quando os *lobbies* entraram em acordo surgiu a possibilidade para que o Poder Judiciário pudesse revogar a liminar. E foi justamente o que aconteceu. E de forma muito evidente.

O ministro Fux, em decisão publicada no dia 28 de novembro de 2018, ou seja, um dia após a publicação das leis que estabeleceram a recomposição das perdas inflacionárias, revogou a tutela antecipada concedida anteriormente. Chamam atenção os fundamentos adotados pela decisão. De início, o Ministro pontuou que:

Nesse cenário, o auxílio-moradia – direito expressamente reconhecido aos magistrados na legislação competente (LOMAN) –, exatamente por objetivar recompor despesas do agente com a sua moradia, e ser pago a inúmeras carreiras no serviço público brasileiro, não configura vantagem imoral ou mesmo ofensiva ao

sistema republicano. Não se trata de benefício odioso ou inconstitucional, tampouco de privilégio irrazoável; mas que tem aplicação a partir do que expressamente especificado em lei, à luz das determinações constitucionais, especialmente quanto ao dever de residência na comarca de atuação e da garantida inamovibilidade aos membros da Magistratura e do Ministério Público.

Surpreendentemente, o Ministro Fux passa a expor motivos contrários ao pagamento do benefício:

Destarte, a abordagem delineada limitou-se à análise dos aspectos estritamente jurídicos. Assim é que toda a narrativa e argumentação se desenvolveram por intermédio de uma lógica técnica que impõe a necessária conclusão de que o auxílio-moradia é devido a magistrados e membros do MP. Entretanto, o Direito é, por essência, multidisciplinar e não se pode desprezar o contexto em que as decisões judiciais são tomadas, especialmente as que acarretam impacto orçamentário.

Portanto, o enfrentamento de tema tão sensível como o dos presentes autos, em que se examina a licitude do regime remuneratório das carreiras da Magistratura e do MP, e em que a repercussão econômica é vultosa para os cofres de todos os entes da federação, não pode desprender-se dos impactos orçamentários resultantes tanto da tutela antecipada deferida quanto do recém-aprovado reajuste dos subsídios, sobretudo no contexto de grave crise econômica que acomete o país.

Então, conclui:

Nesses termos, a inviabilidade orçamentária verificada no atual contexto impõe que seja conferido tratamento isonômico a todos os atingidos, visando a impedir o pagamento da parcela referente ao auxílio moradia a todos os agentes, sem exceções, que recebem a parcela em decorrência do art. 65, II, da Lei Complementar 35/1979 (i.e., todos os membros do Poder Judiciário), ou como resultado da simetria entre as carreiras jurídicas (i.e., todos os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas ou de carreiras que estejam pagando o referido auxílio com fundamento na liminar deferida nestes autos).

Toda essa análise é fundamental para perceber o protagonismo que os *lobbies* obtiveram até o desfecho da Ação Originária 1.773/DF. Fica evidente que a decisão apenas tangencia o mérito da questão em discussão quando determina que: “a cessação do pagamento do auxílio-moradia só ocorra quando do implemento financeiro no contracheque do subsídio majorado pelas Leis n.º 13.752/2018 e n.º 13.753/2018”. O lobby é claro, e, ao que parece, influenciou a atuação do magistrado a ponto de furtar-se a analisar as questões levantadas à inicial, e decidir (por força da atuação do lobby de ambos os lados) o futuro do benefício tomando como critério a aprovação de lei que promovia a recomposição da inflação dos subsídios dos beneficiários.

Outro caso de grande relevância no contexto nacional em que os desdobramentos de processos judiciais são frequentemente relacionados à forte atuação das entidades interessadas é a situação envolvendo ações que discutem as perdas dos poupadores em decorrência do

famoso “confisco das poupanças” ocorrido durante o Governo do Presidente Fernando Collor de Mello, além de efeitos análogos decorrentes dos planos Bresser e Verão²⁵.

A discussão, que versa sobre a aplicação das taxas de atualização dos valores bloqueados, é fundamental aos bancos envolvidos. O tema é delicado, pois o reconhecimento da procedência dos pedidos manejados pelos poupadores pode resultar no colapso do sistema bancário a nível nacional.

Como o debate acerca do mérito da questão não vem ao caso, interessa apenas pontuar que chama a atenção o fato de que até hoje (mais de 26 anos após a renúncia do Presidente Collor) não há pronunciamento judicial definitivo acerca da questão, e o motivo disso pode ser atribuído à atuação dos bancos interessados.

O sexto Presidente da República após Collor já assumiu o cargo, o Brasil foi campeão de mais dois mundiais de futebol, o próprio Presidente Collor já cumpriu seu período de inelegibilidade e ainda foi eleito por duas vezes Senador da República, porém o Poder Judiciário brasileiro não bateu o martelo acerca da polêmica questão envolvendo os planos econômicos lançados no início da década de 1990.

Essa demora é atribuída à atuação dos bancos, setor coeso, que por enxergar a possibilidade de sofrer duro golpe através de uma possível decisão judicial desfavorável, busca (e vem conseguindo) postergar ao máximo pronunciamento do Poder Judiciário acerca da questão.

Diante dos casos apresentados, verifica-se que, embora possa haver lobby frente ao Poder Judiciário, sua natureza é distinta das formas de lobby possíveis diante dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como são suas restrições. Assim, é fundamental separar as coisas e perceber que uma mesma regulamentação para todos os poderes seria problemática, porque, ainda que o fenômeno seja onipresente nas esferas de poder, ora falamos sobre democracia e administração, ora falamos sobre direito processual.

²⁵ Ambos ocorridos em meio ao governo de José Sarney em 1987 e 1989, respectivamente.

4 REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE

4.1 AS EXPERIÊNCIAS AMERICANA E CHILENA

Existem hoje como inspirações principais para a questão da regulamentação do lobby no contexto brasileiro as legislações americana e chilena sobre o assunto. O direito americano é pioneiro quando se fala em regulamentação específica à atividade de lobby. A versão vigente da regulamentação nos Estados Unidos é denominada *Lobbying Disclosure Act*, vigente desde 1995.

O texto, bastante extenso, abrange o lobby nos Poderes Executivo e Legislativo federais, buscando conferir ao cidadão informações a respeito de quem está tentando influenciar as decisões públicas e de que forma. Para isso, foi estabelecida a obrigatoriedade de que os lobistas mantenham registros que indiquem seus clientes, suas atividades e os interesses que representam.

O modelo americano é considerado bastante restritivo, o que automaticamente instiga os interessados a tentar identificar brechas que facilitem sua atuação. Paulo Sotero e Anna C. Prusa apontam algumas dessas brechas (2018, p. 28) quando demonstram o caso do ex-líder da maioria no Senado, Tom Daschle, que, tenta desvincular sua atividade de lobby apresentando-se como conselheiro de corporações empresariais, visto que evita dedicar mais de 20% de seu tempo a atividades de lobby a fim de não ser considerado como lobista pela previsão do *Lobbying Disclosure Act*.

Quanto a esse parâmetro de 20% do tempo dedicado à atividade para que uma pessoa seja considerada lobista pela lei americana, cumpre ressaltar que, embora seja possível utilizar a previsão como brecha para não manter o registro obrigatório, esse critério afasta um problema recorrentemente levantado pelas vozes contrárias à regulamentação. Caso todo e qualquer lobista devesse manter um cadastro, modelo proposto pelo PL 1.202/2007 (elaborado pelo Deputados Carlos Zarattini) e seu substitutivo (elaborado pela ex-Deputada Cristiane Brasil) que serão analisados adiante, seria criado um problema de tratamento desigual entre os interessados em exercer pressão frente ao poder público.

A manutenção do cadastro impõe limitações à atividade, o que exige que ela seja desempenhada de forma mais profissionalizada e, conseqüentemente faz com que fique mais cara. Isso coloca os interessados mais organizados em uma posição de vantagem sobre seus adversários, podendo até gerar a impossibilidade de certos particulares de exercerem o lobby, pois não contariam com o cadastro.

Assim, ainda que seja discutível no âmbito do direito americano a conveniência do parâmetro, é necessário que se tenha em conta a possibilidade de que isso venha a estabelecer uma vantagem a certos grupos de interesse.

As deficiências de redação da legislação somadas ao fato de os textos conterem previsões muitas vezes extremamente onerosas aos particulares (como a que estabelece o período de quarentena de cinco anos entre o trabalho no governo e a possibilidade de desempenhar atividade de lobby) atrapalham a efetividade que se esperava do texto aprovado, contribuindo para um cenário de tratamento desigual entre os profissionais e de menos segurança jurídica.

É nesse contexto que se observa que a legislação americana, além de estabelecer barreiras muito restritivas ao desempenho do lobby, apesar de ter estabelecido avanços no campo da *accountability* não promoveu benefícios na medida em que se esperava ao tempo de sua aprovação.

A experiência chilena, por sua vez, pioneira na América do Sul, aposta em dois focos. Em primeiro lugar, estabelece a obrigatoriedade de que os órgãos públicos mantenham acessíveis à população em endereço eletrônico os registros dos contatos que seus agentes receberam para tratar de interesses de particulares. Essa previsão ocupa os artigos 7º, 8º e 9º da Ley n. 20.730. É de se ressaltar que essa norma altera o foco adotado pelo *Lobbying Disclosure Act* nos Estados Unidos, pois atribui obrigações ao agente público, não onerando somente o particular interessado.

Ao que parece, é um acerto da legislação chilena o fato de incumbir o poder público de disponibilizar à população em geral as informações acerca de quais os interesses particulares estão sendo tratados nos processos de decisão da administração.

Ocorre que, assim como o *Lobbying Disclosure Act*, a lei chilena, no artigo 13, estabeleceu que haverá um registro público de lobistas e de gestores de interesses. Como visto anteriormente (também será objeto de análise mais profunda adiante), propostas que instituem a necessidade de um cadastro de lobistas como requisito para o desempenho da atividade estabelecem barreiras à aproximação entre grupos menos organizados e autoridade competente para decidir. Além disso, tornam o processo mais caro, complexo e sobrecarregam os órgãos de controle com pilhas de documentos para análise.

Diante disso, cumpre ressaltar que o modelo chileno parece ter adequadamente alguns pontos da legislação americana, principalmente no que toca à responsabilização do agente público. Essa aposta em publicidade adotada pelo Chile está em consonância com as práticas contemporâneas de transparência na administração pública. A margem para melhorar a

legislação aprovada no Chile consiste na supressão da obrigatoriedade do cadastro de lobistas, vez que configura meio excessivamente restritivo à aproximação entre agente público e particular, impondo, de certa maneira, restrições ao contato por meio de tratamento desigual dos interessados de maneira a diminuir a participação democrática.

4.2 PL 1.202/2007

A questão da regulamentação do exercício de influência frente ao Poder Público no Brasil é recorrente no Congresso Nacional. A semente foi planta da pelo então Senador Marco Maciel, que no ano de 1984 apresentou o PLS 25/84, que embora aprovado no Senado, nunca prosperou na Câmara dos Deputados.

Nos anos seguintes foram apresentados os Projetos de Lei 619/1995, proposto pelo Deputado Davi Alves Silva; 6.928/2002, proposto pela Deputada Vanessa Grazziotin; 1.713/2003, proposto pelo Deputado Geraldo Resende; e 5.470/2005, proposto pelo Deputado Carlos Zarattini. No Senado, foi apresentado o PLS 336/2015, pelo Senador Walter Pinheiro. Nenhum obteve sucesso, sendo que todos foram arquivados.

Hoje, tramita, em regime de urgência, na Câmara dos Deputados o PL 1.202/2007, também de autoria do Deputado Zarattini. Foi apresentado substitutivo pela então Deputada Relatora na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Cristiane Brasil. Além disso, cabe mencionar que a imprensa tem noticiado a intenção do governo do Presidente Jair Bolsonaro de, frente à demora na tramitação do PL 1.202/2007, regulamentar a matéria desde já, por meio da edição de um decreto²⁶.

Como o presente trabalho objetiva investigar os caminhos adotados pelo Brasil na questão da regulamentação do lobby, é necessário atentar especificamente para as duas propostas de texto que tramitam no Congresso Nacional, analisando suas previsões e buscando prever seus efeitos.

Quanto ao texto original de autoria do Deputado Zarattini, observa-se que, já no preâmbulo²⁷, faz referência ao termo “lobby”, não adotando nenhum tipo de distinção entre o gênero e suas espécies. Entretanto, fica claro que trata apenas das relações entre particulares e Administração Pública Federal. A justificação do projeto é limitada ao fracasso do projeto do

²⁶ Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/associacao-de-lobistas-defende-decreto-para-regulamentar-atividade/> e <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-acerta-parceria-com-chile-para-sistema-de-controle-de-agendas-regulamentacao-de-lobby-23541792>. Acesso em 15/06/2019.

²⁷ *Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.*

Senador Marco Maciel e à referência às experiências de regulamentação de outros países, como Estados Unidos, chegando à conclusão de que a medida seria fundamental para coibir relações promíscuas entre particulares e agentes públicos.

Quanto ao texto do projeto, pode-se dizer que é enxuto, sendo possível apontar seus principais pontos. No artigo 2º, existe a proposta de conceituação dos elementos centrais à regulamentação. Logo no inciso I, já trata da “decisão administrativa” (objeto do lobby). Nos incisos II e III, estabelece o que são o órgão público decisor e a entidade representativa de grupo de interesse, ou seja, o destinatário do lobby, e quem o pratica, respectivamente. Os incisos IV e V são dedicados a definir recompensa e presente. O inciso VI pontua o que é tido pelo projeto como “lobby” propriamente dito²⁸. O “lobista” é definido pelo inciso VII como “o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não governamental de qualquer natureza” responsável pela pressão frente ao agente público tomador de decisão²⁹. O dirigente responsável (inciso VIII) é a autoridade do órgão público decisor a ser influenciada pelo lobista.

Nessa parte de conceituações, cumpre salientar que a definição de lobby é bem abrangente, e acerta ao tratar de questões administrativas e legislativas, deixando apartada a parcela jurisdicional, que, como visto, é matéria de processo. Também é abrangente a definição de lobista, outro ponto de acerto do projeto, pois, diante da possibilidade de qualquer interessado exercer influência sobre o dirigente responsável, seria inconcebível a legislação regulamentar apenas uma parcela das relações governamentais no Brasil. Ocorre que, ainda que abrangente, a definição de lobista ainda parece impor uma barreira para que os entes menos organizados pratiquem a atividade.

O artigo 3º do projeto estabelece a necessidade do cadastramento dos lobistas perante os órgãos de controle responsáveis. Há a previsão de que o credenciamento no âmbito do Poder Executivo fique a cargo da Controladoria-Geral da União (artigo 3º, §1º), porém o texto é omissivo em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário. O parágrafo 3º estabelece a limitação ao número máximo de dois representantes por entidade, sendo um titular (responsável por todas as informações e opiniões prestadas pela representada) e um suplente. O parágrafo 5º estabelece a vedação ao cadastramento daquelas pessoas que, nos doze meses anteriores, tenham “exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional”.

²⁸ VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;

²⁹ A lista dos engloba também o cônjuge/companheiro ou sobre qualquer dos parentes, colaterais ou afins até o segundo grau do dirigente responsável.

O parágrafo 7º determina que o credenciado explicita qual entidade representa ou para qual serviço está atuando. Por fim, o parágrafo 8º torna obrigatória a participação do credenciado em curso de formação específico.

O artigo 4º veda que o lobista credenciado provoque ou influencie determinada proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito legislativo. Tal previsão não faz o menor sentido, pois, partindo do pressuposto que lobby é uma aproximação entre particulares e setor público essencial à democracia, limitar essa aproximação quando isso não representa algum tipo de relação não republicana somente afasta os particulares da esfera de decisão dos rumos que serão adotados pela sociedade³⁰.

O artigo 5º do projeto prevê a possibilidade de que o representante de interesses solicite ao administrador a participação em audiências públicas que tratem da matéria objeto da pressão. Havendo mais de um grupo de interesse, o promotor da audiência pública deverá possibilitar a participação de diversas correntes de interesse, havendo apenas a limitação a seis expositores.

No artigo 7º há a previsão de uma declaração anual das atividades desempenhadas pelo lobista ao Tribunal de Contas da União. A ideia é reunir dados para possibilitar o controle do lobby. Essa declaração deve conter a indicação do contratante, demais interessados e do pleito defendido. As declarações serão analisadas pelo Tribunal de Contas da União, que terá o dia 31 de março do exercício seguinte como prazo para divulgar relatório. As consequências previstas pelo projeto, sem prejuízo de outras medidas cabíveis, são advertência e cassação do credenciamento. No parágrafo 6º, o projeto prevê o óbvio, quando determina que, caso constatada a ocorrência de abuso do poder econômico, a documentação deve ser encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração.

O artigo 8º prevê, à la artigo 50 da Constituição Federal, a possibilidade de que os Presidentes das casas do Legislativo, o Ministro de Estado de Controle e Transparência e o Presidente do Tribunal de Contas da União convocarem o credenciado para esclarecimentos. O que, além de ser de difícil ocorrência, não parece promover efeitos realmente relevantes para a fiscalização da atividade de lobby.

A segunda previsão óbvia está no artigo 9º. Estabelece que “a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize

³⁰ Consideradas as diferenças temporais, de uma época em que sequer se cogitava o credenciamento dos lobistas, essa previsão seria impeditiva a atuação de influência de figuras como Maria da Penha, Pelé e Carolina Dieckmann na aprovação das leis que são conhecidas por carregarem apelidos remetendo aos seus nomes.

suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa” constitui ato de improbidade administrativa, sujeito às penas estabelecidas na lei de improbidade administrativa. Basta observar a Lei nº 8.429/92 para perceber que todas as condutas listadas pelo projeto em análise estão contempladas em seu artigo 9º, I, sendo apenas tautológica a lei que busca regulamentar o lobby, uma vez que a limitação já existe.

O artigo 10º, por fim, delimita que o projeto não se aplica àqueles que exerçam a influência sem remuneração e de forma esporádica. Diante disso, verifica-se que somente está sendo regulamentada uma parcela do lobby, havendo uma diferença de tratamento significativa entre lobistas profissionais e amadores, remunerados e não remunerados, empresas e particulares. Estranho também perceber que embora o projeto nunca tenha feito a distinção entre os tipos de lobistas e viesse tratando todos da mesma forma desde os primeiros artigos que tratam das definições, apenas no artigo 10º, depois de prever tudo o que pretendia, o projeto retoma a questão do alcance da lei para então explicar que aquelas previsões não são aplicáveis aos lobistas esporádicos e não remunerados.

Diante do projeto, é possível observar que o texto original da proposta de regulamentação do lobby no Brasil trata apenas da atividade quando realizada de forma profissionalizada, criando um problema apontado em estudo patrocinado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 14):

O primeiro argumento é que a regulamentação poderia gerar a percepção de que somente grupos institucionalizados ou formalmente constituídos estariam aptos a participar do processo decisório. Nesse sentido, a regulamentação da atividade teria o potencial efeito de gerar barreiras à entrada de alguns grupos, prejudicando principalmente aqueles menos organizados e institucionalizados. Nesse sentido, o efeito sobre o processo decisório seria negativo, transformando o Parlamento em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação política.

No que diz respeito à abrangência, o projeto é coerente quando abarca os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (artigo 5º), fazendo a ressalva de que somente as funções administrativa e legislativa estão sendo reguladas (artigo 2º, I), uma vez que no âmbito das funções jurisdicionais a discussão reside no âmbito do processo.

Em relação ao artigo 7º, em que pese pareça de boa intenção do legislador, tudo indica que é muito difícil que essas declarações produzam efeitos satisfatórios. Ao que parece, essa medida apenas irá abarrotar o Tribunal de Contas da União, ficando seriamente prejudicada a fiscalização da atividade. O que foi proposto é a realização de um trabalho hercúleo para, caso

constatada alguma irregularidade, a administração possa apenas advertir ou cassar a credencial do lobista.

Também vale uma observação especial para o artigo 9º. Como referido, seu efeito é dizer que improbidade administrativa é improbidade administrativa. Um tanto óbvio. O único comentário pertinente a fazer é que uma nova lei repetir textos legais vigentes não acrescentará em nada para o melhor funcionamento do sistema.

Frente a isso, conclui-se que o texto original, apresentado pelo Deputado Zarattini, possui deficiências para atingir os fins de regulamentação a que se propõe. Pode-se dizer que a vigência desse texto não seria de grande utilidade para promover a transparência do lobby, pois um mero cadastro acompanhado da declaração ao Tribunal de Contas da União como proposta não inova o suficiente para combater as condutas ilegais do lobby. No que tange às demais previsões, são limitadas a repetir normas já vigentes que, embora úteis, prescindem de uma previsão repetida.

4.3 O SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diferentemente do texto original do PL 1.202/2007, o substitutivo proposto pela Deputada Cristiane Brasil, então presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, sequer menciona a palavra “lobby”. Já no *caput* do artigo 1º há referência à expressão representação de interesses nas relações governamentais, o que indubitavelmente é mais preciso do que mencionar a forma abrangente “lobby”. Apesar de o texto não ser idêntico ao apresentado pelo Deputado Zarattini, o artigo 1º do substitutivo não altera substancialmente a definição de quais os possíveis praticantes da atividade. A primeira confusão presente no texto reside no fato de equiparar a “decisão judicial ou administrativa que trate de sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica”³¹ com uma “decisão política”³².

Explica-se: quando o texto afasta sua própria aplicabilidade às hipóteses de “processos judiciais e a processos ou procedimentos administrativos que não impliquem sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica” (artigo 1º, Parágrafo Único, III), está afirmando que é aplicável no caso de processos judiciais e processos ou procedimentos administrativos que impliquem as hipóteses mencionadas. Conforme analisado

³¹ Ideia trazida pelo inciso III do Parágrafo Único do artigo 1º.

³² Expressão empregada no *caput* do artigo 1º.

anteriormente, não se pode confundir as funções jurisdicionais das administrativas e legislativas, pois o lobby diante das primeiras é questão de processo, ao passo que somente aquele praticado frente às demais deve ser objeto da regulamentação a ser aprovada. Assim a abrangência do projeto não se mostra adequada.

O artigo 2º elenca os princípios que orientam a atividade de lobby: “legalidade”, “ética”, “transparência” e “garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas”.

As definições trazidas pelo substitutivo estão presentes no artigo 3º. A “decisão administrativa” mencionada pelo texto original passa a ser “decisão política” (inciso I), ponto em que cabe uma crítica, já que o lobby pode ser realizado também frente a uma decisão de caráter técnico, como quando o particular fornece documentos ou estudos para influenciar determinada decisão que não tenha propriamente cunho político. O conceito de grupo de pressão (inciso II) é mais abrangente que o trazido pelo projeto do Deputado Zarattini, abarcando até a reunião de fato entre pessoas físicas ou jurídicas que tenham interesses comuns na decisão. Quanto ao órgão público decisor (inciso III), o substitutivo agrega a possibilidade de que o Lobby seja realizado diante de órgão colegiado. O agente de relações governamentais (lobista) é tido como aquele que exerce atividade de representação de interesses nas relações governamentais (inciso IV). Atividade de representação de interesses é definida pelo inciso V. Por fim, o inciso VI estabelece que relações governamentais, ou seja, o objeto da atividade regulamentada, trata da participação social em processos de decisão política.

No artigo 4º, o substitutivo estabelece que não constitui matéria da regulamentação o exercício do direito de petição em nome próprio e sem remuneração³³; o acompanhamento de sessões públicas sem a finalidade de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica; o comparecimento a convite para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos; o envio de documentos mediante solicitação ou determinação dos tomadores de decisão; e a solicitação de informações ao poder público.

O artigo 5º estabelece a legalidade da atividade de representação de interesses quando realizada tendo em vista contribuição ao ambiente normativo e regulatório do país³⁴. O artigo 6º elenca um rol de finalidades que podem ser buscadas pelo agente de relações governamentais. No artigo 7º está abrigada a ideia de credenciamento trazida pelo artigo 3º do texto original, porém no substitutivo há a necessidade de elaboração de um regulamento. A expressão

³³ Difícil imaginar como seria o exercício de interesse em nome próprio e remunerado. Uma redação mais clara falaria em “representação de interesses em nome próprio”.

³⁴ Essa previsão parece estar de acordo com a ideia de que o lobby pode ser desenvolvido tanto de forma legal quanto de forma ilegal.

“poderão requerer seu credenciamento” utilizada no *caput* do artigo parece indicar que o credenciamento é algo facultativo, mas que, muito provavelmente, será lido como obrigatório caso esse texto venha a ser aprovado.

As condutas do agente de relações governamentais devem observar, conforme o artigo 8º, moralidade, boa-fé, legislação vigente e o interesse social. Nesse ponto é curioso observar que o substitutivo prevê expressamente que a atuação do lobista deve ser pautada considerando a legislação vigente, o que por conter elevado grau de obviedade não precisa ser objeto do texto a ser aprovado.

O artigo 9º, estabelece a possibilidade de que o agente de relações governamentais seja ouvido pelo tomador de decisão a convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública. Essa previsão causa certa estranheza, uma vez que parece contradizer o disposto pelo artigo 4º, III, que estabelece não ser considerado como representação de interesse “o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública” na hipótese de o agente não estar participando do processo de decisão política. Sendo objeto do projeto a “atividade de representação de interesses”, não há justificativa para que contenha a previsão do artigo 9º, uma vez que tal possibilidade, por força do artigo 4º, III, não será considerada como representação de interesse.

De acordo com o artigo 10, são garantidas ao agente de relações governamentais as prerrogativas necessárias para o desempenho da função, sendo que os incisos elencam um rol exemplificativo dessas atividades. Cumpre ressaltar que o parágrafo único desse mesmo artigo conta com redação confusa, que parece não ter grande serventia. Quando diz que as sugestões levadas pelo agente de relações governamentais não são vinculativas, parece dizer o óbvio, já que são sugestões. Na sequência, quando fala em atuação discricionária da autoridade tomadora de decisão, cumpre atentar para o fato de que nem sempre a atuação do administrador é discricionária. Sendo assim, o lobby pode ocorrer também em questões que exigem análise técnica não discricionária por parte da autoridade competente para decidir, como no caso do particular que fornece estudos comprovando a ausência de risco ambiental de sua atividade, caso em que o agente público pode acolher as razões do interessado sem que sua decisão seja discricionária.

O artigo 11 do substitutivo, apesar de trazer modificações no texto, replica a ideia do artigo 9º do texto original, portanto são pertinentes as mesmas críticas deduzidas anteriormente, tendo em vista que apenas remete à Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) a aplicação de sanções a atos de improbidade administrativa.

A impossibilidade de obtenção do registro frente aos órgãos públicos em decorrência de condenação por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa enquanto durarem os efeitos da condenação é estabelecida pelo artigo 12.

O artigo 13 do substitutivo trata da possibilidade de conflito de interesses, estabelecendo, inclusive, um período de quarentena para que o indivíduo que exerceu a chefia do Poder Executivo possa representar interesses na qualidade de lobista.

A partir dessa breve exposição do texto do substitutivo, cabe ressaltar que, assim como ocorre com o texto original proposto pelo Deputado Zarattini, é possível concluir que existem inúmeros problemas, que, ao que tudo indica, tornariam a lei frágil, sem que fosse capaz de atingir seu objetivo: aproximar privados do público resguardando a transparência.

A parte de definições, trazidas pelo artigo 3º, parece conter mais deficiências do que a proposta pelo texto do projeto original. Quanto à relação com os atos de improbidade, permanece a mesma previsão tautológica, estabelecendo que improbidade é improbidade. Outro problema que permanece está relacionado à crítica de que a lei estabeleceria uma barreira à aproximação de grupos menos organizados ao agente público tomador da decisão. Sendo assim, a regulamentação do lobby seria uma forma de favorecer somente os grupos que fossem dotados de estrutura suficientemente organizada que satisfizesse todos os requisitos formais impostos pela legislação.

Do exposto, assim como o texto original do PL 1.202/2007, o substitutivo que tramita na Câmara dos Deputados parece não ser uma opção satisfatória a melhorar o panorama do lobby no Brasil. Quando uma lei ganha vigência, ainda que seja muito bem redigida, é esperado que a prática venha a mostrar deficiências que antes eram ocultas. Nesse caso, é possível apontar inúmeras dessas deficiências antes mesmo da aprovação da lei, motivo pelo qual é interessante que os congressistas responsáveis por apreciar a matéria não chancelem nenhuma dessas duas propostas analisadas antes de resolver os problemas aqui apontados, bem como quaisquer outros que podem ser levantados pela doutrina ou em meio ao debate no parlamento.

4.4 COMO SOLUCIONAR OS PROBLEMAS DETECTADOS?

Conforme analisado durante o trabalho, a solução para a questão do lobby no Brasil é complexa, envolvendo uma série de questões próprias do contexto brasileiro que diferenciam as medidas a serem tomadas aqui dos meios que podem ser empregados em outros países. Para ficar em dois exemplos, no Brasil temos um cenário de corrupção endêmica que sequer pode

ser equiparado à situação dos países que regulamentaram o lobby, e também é própria do Brasil a figura da improbidade administrativa, uma tentativa de coibir na esfera cível aquilo que sempre se tentou na esfera criminal, mas que, ao contrário desses países, nunca se conseguiu.

O que se propõe visa inovar contemplando as singularidades da atividade no contexto brasileiro, evitando ao máximo limitar a solução a uma sugestão baseada em transplante jurídico.

No que diz respeito propriamente à resolução do problema, em vez de montar uma sugestão de projeto de lei, parece mais conveniente estabelecer fundamentos sobre os quais uma regulamentação da atividade seria interessante, um lançamento de bases, não de um texto pronto.

Diante disso, a partir de agora, a ideia é trazer o que uma mistura entre leitura de doutrina, contato com notícias veiculadas pela imprensa e o sentimento de alguém que sempre viveu no Brasil resulta acerca do tema regulamentação do lobby.

Quando se fala em regulamentação da atividade do lobby no Brasil, a solução mais aventada pelos especialistas como forma de conferir transparência à prática é a criação de um cadastro obrigatório para os lobistas em que seriam registrados os encontros, qual o interesse em jogo e qual o grupo interessado. É basicamente nisso que consistem as propostas em tramitação, assim como as legislações vigentes nos Estados Unidos e no Chile. Ocorre que surgiriam todos os problemas identificados em meio ao presente trabalho, sendo pouco provável o sucesso dessa empreitada.

Em primeiro lugar, é de se dizer que, caso seja possível prever com elementos concretos o fracasso de uma lei, sua aprovação não seria desejável, porque uma lei de utilidade nula ou reduzida somente tem o condão de criar confusão no sistema. Além disso, é necessário considerar que estamos passando por um momento em que o combate à corrupção aflora no Brasil. Sendo essa questão relacionada ao lobby, surgem muitas propostas de regulamentação da atividade que podem ser usadas como meio de publicidade pelos parlamentares. Sendo assim, antes da aprovação de uma lei, é indispensável atentar para o problema levantado por Humberto Ávila (2014, p. 59):

[...] as autoridades nem sempre editam normas com a finalidade de resolver problemas, mas também com o fim de dar uma satisfação ao público com a edição de uma norma que se sabe, de antemão, que não irá contribuir para a resolução dos problemas. São as “leis propaganda” a que se refere Ferrero Zapata, que geram o fenômeno das “leis descafeinadas”, na linguagem de Novoa.

Assim, o ponto de partida é a opinião pela não aprovação dos projetos em tramitação.

É necessário considerar que as principais limitações à atividade já existem, conforme visto no tópico 2.4. Mas então o que pode ser feito para melhorar esse panorama? Uma solução factível seria a elaboração de uma lei considerando as principais vedações e limitações à atuação de representantes de interesse frente aos agentes tomadores de decisão, sendo a regulamentação do lobby algo como uma orientação para a aplicação sistemática dessas normas frente à atividade de lobby. Assim, convém uma lei sucinta e clara que busque instrumentalizar a aplicação de todos esses diplomas limitadores da prática que frequentemente, seja por conta de confusão do sistema, seja por falta de vontade/competência das autoridades fiscalizadoras, não são aplicadas com o rigor que deveriam.

Da mesma forma que as proposições em tramitação na Câmara dos Deputados, o trunfo seria a transparência das relações, mas aqui como meio para tornar factível a aplicação do arcabouço normativo já existente, não como um fim em si mesmo. Existe uma tendência mundial, uma guinada a uma nova forma de liberalismo, em que as relações entre público e privado não obedecem mais à supremacia do interesse público característica do início do século XX, mas sim a uma concepção de que essas relações valorizam o privado, conferindo-lhe garantias fundamentais e, sobretudo, partindo de um pressuposto de publicidade e transparência das relações. É com base nesse fundamento que se propõe uma regulamentação com foco na atuação do agente público, conferindo transparência ao projeto sem adicionar ainda mais limitações à atuação do privado.

As ideias trazidas a partir de agora foram objeto de um projeto de lei apresentado ao Congresso Argentino pelo governo de Maurício Macri no ano de 2017 – 0004-PE-2017³⁵. Em que pese a empreitada não tenha obtido sucesso, é de se ressaltar que as proposições apresentadas constituem aquilo que seria mais adequado para enfrentar o problema no contexto brasileiro. Como não prosperou em 2017, projeto semelhante – 2904-D-2019³⁶ - foi apresentado recentemente, em 07 de junho de 2019, na Câmara dos Deputados argentina pelo Deputado Pablo Gabriel Tonelli, componente da base do governo Macri. Ocorre que, ainda que grande parte do texto seja idêntica ao projeto de Macri, há a previsão da criação de um cadastro de lobistas, o que alteraria o foco da regulamentação (passaria a tratar também da conduta do particular) e, conforme mencionado anteriormente no presente trabalho, estabeleceria um tipo de restrição à prática de lobby por grupos menos organizados, impondo barreiras e ferindo a essência democrática da atividade, sendo muito similar à regulamentação vigente no Chile. Por

³⁵ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/TP2017/0004-PE-2017.pdf>

³⁶ <https://hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2904-D-2019>

esse motivo, o projeto que tramita atualmente na Argentina desconfigura grande parte daquilo que fazia do projeto anterior muito positivo.

Merece menção o fato de que, conquanto haja certa diferença histórica e cultural entre Brasil e Argentina, são países marcados pela proximidade política e jurídica. Assim, ainda que tomar inspiração em um projeto argentino demande atenção para que não incidam os inúmeros problemas decorrentes dos transplantes jurídicos, eventuais adaptações serão muito mais fáceis do que se um projeto americano ou europeu fosse tomado como paradigma.

Aparentemente o equívoco dos projetos apresentados no Brasil e dos acadêmicos que escrevem sobre o tema também reside no foco adotado. Quando se parte do pressuposto de que a conduta a ser regulamentada é a do particular (lobista), é criada uma enorme dificuldade para a fiscalização.

Em regra, por não pertencerem à Administração Pública, os representantes de interesse ficam em uma situação cujo controle de suas atividades é mais difícil do que se a fiscalização estivesse do lado do agente público. A sugestão, portanto, é que o foco da regulamentação esteja na conduta do próprio tomador de decisão, daquele que poderia ser induzido a agir em desconformidade às suas funções e competências. Ademais, o cidadão espera precipuamente a correção da conduta do agente público.

Desse modo, o que se propõe é que o agente público tenha o dever de abrir sua agenda, registrando todos os contatos de particulares em que seja tratado assunto relativo a representação de interesses³⁷. Essa medida consistiria na criação de um registro (banco de dados) preenchido pelo próprio agente público alvo do lobby que conteria as anotações de todas as reuniões, identificando lobistas, interessados, síntese do objeto tratado, bem como data e hora da reunião. Fica evidente que essa solução é quase exclusivamente uma aposta na transparência. O combate ao ilícito passaria pela divulgação dos acontecimentos antes ocorridos em ambientes obscuros.

Para isso, seria necessário que se estabelecesse consequências jurídicas, talvez a inserção de uma previsão específica na Lei de Improbidade Administrativa – nº 8.429, ao agente público que não mantenha todos os registros em conformidade com sua agenda³⁸.

³⁷ Isso demanda uma definição bem ampla daquilo que será considerado lobby, ou gestão de interesses, conforme o projeto argentino de Macri:

Artigo 2º - Definiciones. A los fines de la presente Ley, se entiende por:

A) Gestión de intereses: Toda actividad destinada a influir sobre el proceso de toma de decisiones de quien ejerce una función pública em los términos del artículo 1º de la Ley Nº 25.188 y sus modificatorias, a favor de un interés próprio o ajeno, sea de modo remunerado o gratuito, habitual u ocasional, planificado o incidental.

³⁸ O projeto argentino, por exemplo, optou por fazer a seguinte previsão:

ARTÍCULO 11 – Sanciones a funcionarios y empleados. Los sujetos obligados que incumplan los deberes impuestos por esta norma u obstaculicen de cualquier modo su cumplimiento, serán sancionados según

No que toca à igualdade e à meritocracia, pressupostos ao funcionamento saudável da democracia - poliarquia seletiva -, existe a exigência de igualdade de oportunidades³⁹. No lobby isso é determinante para que arbitrariedades não venham a ser cometidas. Nesse contexto, é importante que a legislação a ser aprovada patrocine a paridade de armas entre os interessados que desejam contatar as autoridades decisoras. É com esse objetivo que o projeto frustrado de Macri previa acertadamente a igualdade de tratamento entre os solicitantes de reuniões acerca da mesma matéria.

A aposta é em transparência, publicidade, sendo que a fiscalização ficaria a cargo dos órgãos de controle, dos próprios opositores interessados ou de qualquer outra pessoa que desejasse supervisionar o lobby relativo à matéria.

Essa seria a forma mais factível de fiscalização. Caso fosse realizada exclusivamente pelo Tribunal de Contas da União, como propôs o Deputado Zarattini, além de exigir enorme mobilização da máquina pública, muito provavelmente fosse um controle superficial, incapaz de apontar inúmeras irregularidades. A atuação do particular nesse sentido seria muito mais efetiva, pois quem fiscalizaria seria, no mais das vezes, o adversário na questão dos interesses, ou seja, aquele que faz o lobby contrário. Essa fiscalização seria mais barata, mais eficiente e não sobrecarregaria os já sobrecarregados órgãos de controle.

A sugestão pressupõe um planejamento estratégico que leve em consideração a análise sistemática do panorama normativo afeito a disciplinar as relações de aproximação entre entes públicos e particulares. O diálogo entre todas essas normas promovido pela aprovação de um projeto de lei similar ao apresentado por Macri na Argentina seria a chave que falta para que a fiscalização consiga abrir as portas dos ambientes em que os ilícitos são praticados. Essa chave é consubstanciada pela ideia de publicidade dos acontecimentos que envolvam a atuação de agentes públicos.

Sobre a garantia de publicidade dos atos públicos como dever dos servidores públicos e agentes políticos, bem observa Marco Antônio Karam Silveira (2012, p. 243):

Nessa linha, o dever em publicizar os dados públicos impõe aos servidores públicos e agentes políticos, e às pessoas físicas ou aos representantes de pessoas jurídicas que executem o tratamento de informações, em razão de vínculo como Estado, o dever de agir na divulgação desses dados. O descumprimento desse dever, retardando,

corresponda, conforme la normativa vigente em matéria de responsabilidad disciplinaria, administrativa, civil o penal.

Cada Autoridad de Aplicación deberá notificar los incumplimientos referidos en el párrafo anterior de los que tomen conocimiento y remitir los elementos de prueba de los que dispongan a los órganos com competencia para ejercer la facultad disciplinaria o política sobre el sujeto obligado correspondiente.

³⁹ É nesse sentido que Sartori (2017, p. 125-126) afirma que: “De fato, da igualdade proporcional descende o princípio de ‘igualdade de oportunidades’: oferecer a todos ocasiões iguais de subir”.

recusando-se, omitindo-se ou fornecendo-a de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, mediante conduta que propicie manutenção do sigilo das informações requeridas, acarreta responsabilização pela prática de ato ilícito administrativo ou de improbidade administrativa (LAIP, artigo 32). Cabe lembrar que a imposição de eventual penalidade ao responsável, torna imprescindível a abertura de procedimento específico, em que assegurado o devido processo legal, em respeito ao contraditório e a ampla defesa.

Logicamente, o que se propõe é a aprovação de uma previsão legal que venha a otimizar a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) na parte em que se aproxima do lobby, assim como o projeto apresentado por Macri buscava complementar a “Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública”. Uma análise dos diplomas legais brasileiros que disciplinam situações de aproximação entre particulares e Poder Público demonstra que já temos o maquinário necessário, basta apenas azeitar as engrenagens. As limitações existem, assim como uma lei que busca especificamente conferir a maior publicidade possível à atuação da Administração Pública⁴⁰, basta adotar medidas que quebrem a inércia do sistema, fazendo com que essas previsões, “vigentes de direito”, passem a “viger de fato” também.

⁴⁰ “A Lei de Acesso a Informações Públicas adota a publicidade dos documentos públicos como regra do sistema normativo brasileiro. Essa regra está fundada nos valores da república, da democracia e da transparência.” (KARAM-SILVEIRA, 2012, p. 257).

5 CONCLUSÃO

Depois de esmiuçar as principais questões relacionadas à regulamentação do lobby, ter estabelecido definições e analisado o panorama em que a atividade é desenvolvida no Brasil, verifica-se que, embora a prática ainda seja vista por grande parte da população como ilegal ou, no mínimo, imoral, deve-se pontuar que, se realizada dentro dos limites estabelecidos pelo direito, é, na verdade, algo que traz benefícios à democracia.

Quando se fala em regulamentação da prática, o que se busca é coibir condutas lesivas à ordem democrática, ou seja, condutas que violem normas de cunho civil, administrativo ou criminal, ou estabeleçam desigualdade no tratamento de privados por parte do agente público. Diante das inúmeras ocorrências de irregularidades que envolvem a representação de interesses, muitos estudiosos e parlamentares consideram necessária a elaboração de normas específicas que imponham mais limites à atividade.

Ocorre que as proposições em tramitação no âmbito do Congresso Nacional, assim como as legislações americana e chilena sobre o assunto, restringem demasiadamente a conduta do particular, promovem tratamento não isonômico aos diferentes interessados e, no estrangeiro, não se mostraram capazes de coibir os ilícitos a que se propunham de maneira satisfatória.

O que parece haver é um erro de foco. Em lugar de exigir do agente público a exposição de todos os contatos que recebe para tratar de interesses de grupos de pressão, os projetos apresentados buscam unicamente estabelecer restrições a prática, o que é paradoxal, visto que dificultam o contato entre particulares e agentes públicos em nome de democratizar o processo. Isso pode ser explicado pelo receio do legislador (agente público) de apontar a mira para o polo do agente público. Para evitar essa complicação, o que foi proposto confere ao particular todo o ônus, eximindo o agente público (classe da qual fazem parte os congressistas responsáveis pela votação da matéria) de grande parte da responsabilidade.

É imprescindível que a solução a ser adotada esteja no bojo de um planejamento estratégico. Como se sabe, existe uma grande dificuldade em quebrar um equilíbrio, ainda que esse equilíbrio seja irracional. Diante disso, é evidente que a eventual aprovação de um projeto de lei acerca de lobby exige a realização de um rigoroso planejamento.

É por esses motivos que chegamos à conclusão de que há um erro de foco nos modelos de regulamentação propostos. Em vez de restringir ainda mais a atuação do particular, é desejável que o agente público seja a figura central caso uma regulamentação de lobby venha a

ser aprovada. Essa é a solução mais democrática e liberal possível ao problema⁴¹, além de indicar ser a mais efetiva, contando com uma fiscalização mais barata e eficiente.

Esse caminho pressupõe que o destinatário da representação de interesses abra sua agenda e mantenha atualizados os registros de contatos que recebeu, informações essas que serão públicas. Em posse desses dados será imensamente facilitada a tarefa de fiscalização a ser exercida pelos órgãos de controle, pelos grupos de interesse contrários e pela sociedade em geral.

Frente a tudo isso, o importante é que se tenha em mente que uma regulamentação do lobby deve considerar que as limitações às condutas já estão postas no ordenamento jurídico. Assim, caberia a aprovação de uma lei que fosse apta, sem restringir em demasia as condutas de aproximação entre particulares e setor público, a dialogar com as normas limitadoras em vigência, e, juntamente com a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), fornecer a transparência/publicidade que falta para que seja possível coibir e reprimir o ilícito praticado em meio ao lobby, fortalecendo o funcionamento institucional democrático no Brasil.

⁴¹ Conforme Giovanni Sartori (2017, p. 226), “Pode-se dizer que o liberalismo é, principalmente, a técnica de limitação do poder do Estado, enquanto a democracia é a emissão do poder popular no Estado”.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular”. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 24 ,p. 159-180, 1998.

_____. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BADÍA, Juan Ferrando. *Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión*. *Revista de Estudios Políticos, Madrid*, n. 213/214, p. 9-44 mayo/agosto, 1977. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=590&IDA=9540>

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, volume 1. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

FARHAT, Saïd. *LOBBY. O que é. Como se faz*. 1. ed. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007.

FIGUEIREDO, Ney de Lima. O lobby no Brasil: uma trajetória histórica. *Organicom*, São Paulo, volume 8, n. 14, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139093>

KARAM-SILVEIRA, Marco Antônio. *CONTRATOS PÚBLICO PRIVADOS: uma intersecção entre direito público e direito privado no Estado Constitucional*. *Revista de Estudos Legislativos – ALRS*, Porto Alegre, n. 5, 2011.

_____. A Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, volume 33, n. 69, p. 231-259, janeiro/junho 2012.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional. Texto preparado para apresentação no grupo de trabalho n. 5 - Empresariado e Ação Coletiva – do 27º encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2003. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt05-22/4160-wmancuso-o-lobby/file>

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina de Oliveira. *Lobby e políticas Públicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV editora, 2018.

_____. Lobby: Instrumento democrático de representação de interesses? *Organicom*, São Paulo, volume 8, n. 14, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*, volume 2 – Tutela dos direitos mediante procedimento comum. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Grupos de Interesse (LOBBY). *Série Pensando o Direito*, n. 8/2009. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: Convergências e divergências. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2141.pdf

SARTORI, Giovanni. O que é democracia?. 1.ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

SELIGMAN, Milton; BANDEIRA, Mateus Affonso. Manual de melhores práticas em relações institucionais. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). LOBBY DESVENDADO: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Introdução: Lobby: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. In: _____. LOBBY DESVENDADO: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna C.. O Lobby nos EUA: A transparência de um sistema imperfeito. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). LOBBY DESVENDADO: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SUSMAN, Thomas M.. *The second annual distinguished lecture on administrative law and regulatory practice: Lobbying in the 21ST century – reciprocity and the need for reform. Administrative law review, volume 58, n. 4, p. 738-752, 2006.*

TAYLOR, Matthew M.. A corrupção e as reformas anticorrupção no Brasil: Um longo caminho. In: _____. LOBBY DESVENDADO: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

THOMAS, Clive S.; HREBENAR, Ronald J.. *Understanding Interest Groups, Lobbying and Lobbyists in developing democracies. Journal of Public Affairs, volume 8, n. 1-2, p. 1-14, february/may, 2008.*

DISTRITO FEDERAL, Supremo Tribunal Federal. Ação Originária 1773/DF. Relator Ministro Luiz Fux. 15/09/2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=260475097&ext=.pdf> Acesso em 15/06/2019.

DISTRITO FEDERAL, Supremo Tribunal Federal. Ação Originária 1773/DF. Relator Ministro Luiz Fux. 28/11/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339125545&ext=.pdf> Acesso em 15/06/2019.

RIO GRANDE DO NORTE, Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. Ação Originária 2057/RN. Relator Ministro Luiz Fux. 30/10/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748556842> Acesso em 15/06/2019.

ARGENTINA. *Proyecto de ley 0004-PE-201.* Disponível em: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/TP2017/0004-PE-2017.pdf> Acesso em 15/06/2019.

ARGENTINA. *Proyecto de ley 2904-D-2019*. Disponível em: <https://hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2904-D-2019> Acesso em 15/06/2019.

BRASIL. Projeto de lei n. 1202/2007. Texto original disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007, substitutivo disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515499&filename=SBT-A+1+CCJC+%3D%3E+PL+1202/2007 Acesso em 15/06/2019.

CHILE. *Ley n. 20.730*. Disponível em <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115> Acesso em 15/06/2019.

ESTADOS UNIDOS. *Lobbying Disclosure Act – 1995*. Disponível em: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> Acesso em 15/06/2019.