

PODER, INFLUÊNCIA E DIREITO PENAL: AFINAL, O LOBBY É CRIME NO BRASIL?

POWER, INFLUENCE AND CRIMINAL LAW: AFTER ALL, IS LOBBYING A CRIME IN BRAZIL?

*Gamil Föppel El Hireche¹
Yuri Rangel Sales Feliciano²*

Resumo

O presente estudo tem como objetivo principal analisar, em um primeiro momento, a crescente discussão atinente à tipificação do *lobby* no Brasil e toda dinâmica que gravita em torno do exercício de utilização da influência para direcionar decisões de agentes públicos, seja para a consecução de interesses privados ou para a satisfação de vontades estatais. O *lobby*, apesar de lícito e possivelmente indispensável à democracia, pode ensejar a criação de problemas para a Administração Pública, sendo a ausência de regulamentação específica um grande entrave para a sua resolução. Passa-se, a partir disso, a enfrentar a absoluta ausência de efetividade prática evidenciada nos frágeis projetos de lei em andamento, no Brasil, voltados à regulamentação do *lobby*, tendo em vista que, se distanciando do necessário enfrentamento à matéria, não apresentaram mecanismos efetivos de transparência na atuação profissional dos “lobistas” e, além disso, não contemplam sequer sanções para as hipóteses de atuação ilegal. Conclui-se, portanto, pela imprescindibilidade de regulamentação do *lobby*, com a elaboração de um diploma normativo capaz de criar limites a serem observados na interação entre os “lobistas” e os agentes públicos, propiciando, dessa maneira, uma maior transparência à atividade dos “lobistas” e a fixação

¹ Pós-Doutor em Direito Penal pela USP. Doutor em Direito Penal Econômico pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Direito Penal pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro da Comissão de Juristas, nomeado pelo Câmara de Deputados, para a Revisão da Lei de Lavagem de Dinheiro, Membro da Comissão de Juristas, nomeado pelo Senado Federal, para a Revisão do Código Penal, Membro da Comissão de Juristas, nomeado pelo Senado Federal, para a Revisão da Lei de Execuções Penais. Ex-Diretor Jurídico da Confederação Brasileira de Futebol (CBF). Advogado. Professor de Direito Penal da Faculdade de Direito da UFBA e da Universidade de Brasília (UNB). E-mail: gfoppel@terra.com.br

² Doutorando e Mestre em Direito Penal Econômico pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Ciências Criminais pela Universidade de São Paulo (USP). Certificado em Blockchain e Criptoativos (University of Michigan). Certificado em Compliance (University of Pennsylvania). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Advogado. Professor. E-mail: yuri.feliciano@gmail.com

de mecanismos de controle que possam, preventiva ou repressivamente, inibir a prática de condutas ilícitas no patrocínio dos interesses apresentados às autoridades públicas.

Palavras-chave

Lobby. Lobista. Regulamentação. Projetos de lei. Direito Penal Econômico.

Abstract

The main objective of this study is to analyze, initially, the growing discussion regarding the typification of lobbying in Brazil and all the dynamics that revolve around the exercise of using influence to direct decisions by public agents, whether to achieve interests private or to satisfy state wishes. Lobbying, despite being lawful and indispensable to democracy, can create problems for public administration, with the lack of specific regulation being a major obstacle to their resolution. From this, we begin to face the absolute lack of practical effectiveness evidenced in the fragile bills in progress in Brazil, aimed at regulating lobbying, considering that, moving away from the necessary confrontation of the matter, they did not present mechanisms effective measures of transparency in the professional activities of lobbyists and, furthermore, they do not even include sanctions for cases of illegal activity. It is concluded, therefore, that lobbying regulation is essential, with the elaboration of a normative diploma capable of creating limits to be observed in the interaction between lobbyists and public agents, thus providing greater transparency to the activity of lobbyists and the establishment of control mechanisms that can, preventively or repressively, inhibit the practice of illicit conduct in the sponsorship of interests presented to public authorities.

Keywords

Lobby. Lobbyist. Regulation. Bills. Economic Criminal Law.

INTRODUÇÃO

O exercício de utilização do poder, do convencimento e, sobretudo, da influência para direcionar decisões de agentes públicos, seja para a consecução de interesses privados ou para a satisfação de vontades estatais, sempre se fez – e, com maior intensidade, ainda se faz – presente nos mais variados ciclos da humanidade. Não menos constante, como uma espécie de medicamento que tenta acompanhar os avanços da enfermidade, são as maneiras com as quais as formas de controle, formal ou informal, tentam criar mecanismos para que tal atividade, lícita por natureza e constitucional por essência, possa ser exercida de maneira minimamente vigiada.

Há, nesse sentido, uma clara e, ao mesmo tempo, imperiosa imprescindibilidade de compreensão, ainda que não exauriente, do sentido, do alcance e da destacada importância do fenômeno do que se convencionou chamar de *lobby*, sobretudo nas relações políticas,

econômicas e sociais reproduzidas, hoje, no mundo globalizado. E a razão, para tanto, é simplória: com a indispensabilidade – e, portanto, necessidade – de desenvolvimento em diversos setores da vida social e econômica, restou evidenciado, nos últimos anos, um autêntico *boom* na quantidade de “lobistas” no Brasil e no mundo, fazendo surgir, como consequência dessa explosão, intenso debate não só acerca da própria conceituação do instituto, como também sobre o conteúdo, aplicabilidade e limites de uma possível regulamentação específica que, ressalte-se, inexistente. Tal lacuna, cite-se, se traduz num obstáculo interpretativo que, para os que, em maior ou menor grau, se interessam pelo estudo do *lobby*, gera intensas preocupações que transcendem o viés político e acadêmico, chegando, inclusive, a criar repercussões de natureza criminal.³ A ausência de normatização gera insegurança jurídica para todos, sendo, por isso, em tudo e por tudo censurável.

Extraí-se, desse panorama, uma inequívoca compreensão: o *lobby*, consoante já mencionado, não é um fenômeno recente, mas a procrastinação na adoção de uma regulamentação específica voltada a disciplinar a atividade dos “lobistas” provoca, sob o ponto de vista jurídico, sintomas que chegam, inclusive, a colocar em xeque a própria licitude do instituto. A imprescindibilidade de adoção de um controle regulatório eficiente, no que tange aos parâmetros oferecidos pelas atividades desempenhadas pelos “lobistas”, se tornou cristalina na medida em que existem, hoje, equivocadas associações do *lobby* à prática dos delitos de corrupção ativa, corrupção passiva, prevaricação, tráfico de influência, advocacia administrativa e exploração de prestígio.⁴ Não raro, demoniza-se o que é desconhecido. Reitere-se: o *lobby*, por si só, nada tem de ilícito, mas a falta de uma regulamentação específica gera um rótulo, uma áurea de

³ SILVA, Carlos José Santos da. **A regulamentação do *lobby* no Brasil**. Revista Brasileira da Advocacia, ano 2, v. 5, p. 19-32, abr./jun. 2007, p. 20.

⁴ SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 42.

ilegalidade e, não raro, pode representar a manifestação de um delito putativo.⁵

Assim sendo, baseando-se na impossibilidade de fundamentação apta a legitimar pensamento contrário, é cristalino o entendimento de que toda essa problemática em torno do *lobby* – englobando, por conseguinte, a sua ausência de regulamentação específica que é potencializada, inclusive, por uma imprecisão de natureza conceitual - desagua, decerto, em duas indissociáveis vertentes: em primeiro lugar, no surgimento de preocupações políticas (incluindo-se, aqui, contornos sobre os limites ao exercício da democracia) e, em segundo lugar, porém não menos importante, na eclosão de preocupações – e, obviamente, repercussões - penais. Estas últimas, por envolverem uma participação efetiva do controle social mais drástico do Estado, guiarão a tônica do presente estudo, vez que existem, sobre o tema, algumas necessárias ponderações - sobretudo em relação à tipicidade penal - a serem feitas.

É fato, nesse ínterim, que o *lobby* é, em síntese, um fenômeno indissociável do cotidiano dos órgãos estatais. Malgrado a atividade dos “lobistas” tenha somente chamado atenção - sobretudo numa perspectiva jurídica - na história recente, as condutas direcionadas a influenciar decisões de agentes do poder público, seja para a satisfação de interesses privados ou para o atendimento aos anseios do próprio Estado, sempre existiram e sempre continuarão existindo. O *lobby*, aliás, enquanto fenômeno global e presente na composição de diversos interesses na sociedade, foi catapultado pelo inequívoco aumento do alcance da atividade regulatória do Estado, disciplinando o desenvolvimento de diversos setores da vida social e econômica, razão pela qual existe, hoje, uma grande demanda para profissionais – vulgarmente chamado de “lobistas” - destinados a influenciar, direta ou indiretamente, decisões de autoridades públicas. O termo, além de vulgar, carrega consigo inegável sentido preconceituoso.

Não por outro motivo, a grande demanda para tarefas destinadas ao convencimento, em nome de empresas privadas ou instituições públicas, da adoção de posturas institucionais convergentes à defesa dos interesses

⁵ Delito putativo nada mais é do que um delito imaginário, que ocorre quando o agente acredita que está praticando um crime, mas na verdade está praticando um fato atípico, não havendo punição para o ato praticado. Pode ocorrer por erro de tipo ou de proibição.

patrocinados, ensejou uma genuína explosão da quantidade de “lobistas” ativos no Brasil e no mundo, propiciando, em seu exercício profissional, a utilização do poder de persuasão nos bastidores para, inclusive, aprovar leis que lhes rendam vantagens de qualquer natureza, não necessariamente ilícitas ou criminosas. Há, portanto, uma atividade sendo, em larga escala e há muitos anos, exercida. Existe, de igual forma, uma gama de profissionais que, a partir de tal atividade, sustentam suas famílias. Tem-se, assim, um movimento que, a cada dia, cresce e a discussão que eclode seria se tal atividade é lícita e, não sendo, se existe alguma sorte de proteção penal.

Com efeito, ao analisar, sob uma perspectiva jurídico-criminal, as repercussões relativas ao *lobby* e às particularidades que em torno da atuação dos “lobistas” gravitam, possibilidades várias de questionamentos exsurgem. Sucede que todos eles, obrigatoriamente, passam, ainda que de forma tangencial, por indagações centrais e, portanto, necessárias: o *lobby* é – ou não – crime em si mesmo? Há, no diploma repressivo pátrio, algum enquadramento típico específico que englobe, de forma própria, a conduta de influenciar decisões de agentes do poder público, seja para a satisfação de interesses privados ou para o atendimento aos anseios do próprio Estado? Seria a intervenção do Direito Penal, enquanto controle social mais drástico do Estado, razoável para disciplinar o exercício da influência, protagonizado pelos “lobistas”, na promoção da defesa dos interesses – privados ou estatais - de terceiros junto aos órgãos públicos? As respostas, em tese, não demandariam extensas divagações. Entretanto, a construção do raciocínio jurídico que oferece subsídio às conclusões requisitadas merece – ou, ao menos, deveria merecer – distinta atenção.

Impende destacar, portanto, que muito mais interessante do que saber as respostas dos indigitados questionamentos é ter ciência dos motivos e dos fundamentos jurídicos pelos quais esse entendimento é adotado. Uma noção, contudo, deve permanecer cristalina: malgrado existam equivocadas associações à prática de outras figuras delitivas, o *lobby*, *per se*, não é – e nunca foi – crime. Dito de forma clara e direta: *in re ipsa*, as condutas *puras* associadas ao conceito de *lobby* não são criminosas. Entretanto, é preciso estabelecer contornos mais eficientes no que tange à sua regulação, sobretudo para o oferecimento de um cenário de maior transparência e de maior eficácia na prevenção ou repressão de condutas

ilícitas que, possivelmente, possam ser operacionalizadas na execução do instituto.

É por esse motivo – e por tantas outras razões – que a ausência de regulamentação existente hoje no que tange ao *lobby* deve de ser, de imediato, suprida por um controle regulatório eficiente, que possa trazer mais segurança jurídica aos serviços prestados pelos “lobistas” e, assim, oferecer uma maior estabilidade à interpretação de sua atividade profissional. Neste diapasão, há de se ponderar: não há como enfrentar a imensidão desse tema sem, antes, abalizar as propostas legislativas existentes, no Brasil, que se propõem a tomar para si a difícil – e desafiadora – incumbência de pôr fim à ausência de regulamentação específica destinada ao *lobby*.

2 A INEQUÍVOCA LICITUDE DO LOBBY E DA ATIVIDADE DOS “LOBISTAS”: ATIPICIDADE FORMAL DO COMPORTAMENTO.

São notórias – e complexas - as possíveis implicações penais decorrentes das atividades desempenhadas pelos “lobistas”. Problemáticas, também, são as tentativas de respostas estatais, hoje, voltadas para o exercício do *lobby*, cujos rascunhos de intervenção aparentam não estar na mesma sintonia das particularidades que gravitam em torno do instituto e, portanto, se tornam ineficientes. Os projetos de lei em andamento, nesse sentido, fogem de uma necessária racionalidade jurídica: se mostram frágeis e, sempre que podem, não enfrentam, de forma satisfatória, os entraves relacionados ao tema, mantendo, com tal omissão, uma imprecisão conceitual e uma vagueza interpretativa apta a criminalizar o exercício do convencimento, junto aos agentes públicos, voltado ao patrocínio de interesses privados ou estatais. O que, por inúmeros motivos, se mostra irrazoável.

Tal irrazoabilidade reside, justamente, na compreensão de que, ao contrário do que se tenta aduzir, o *lobby*, por si só, em sua forma pura, não é crime. Ao revés: trata-se de uma atividade lícita e, como tal, se apresenta como uma fiel exteriorização dos direitos fundamentais de livre

manifestação⁶ e de petição⁷. Não há, em síntese, ilicitude alguma no ato de, representando os interesses de terceiros, se apresentar e argumentar, por meio de sólidos e fundados argumentos, os motivos pelos quais vale a pena acatar o requerimento formulado. O referido instituto, portanto, é legítimo, máxime pelo fato de que, ao mesmo tempo em que proporciona o aprimoramento da atuação do poder público, oferece condições para que exsurjam melhores decisões no âmbito do Estado.

Ao contrário do que ocorre em outros países, onde há, inclusive, a exigência de que os “lobistas” prestem contas de suas atividades, inexistente, no Brasil, uma regulamentação administrativa direcionada ao *lobby*. A ausência de disciplina específica referente ao instituto mencionado e o inequívoco desconhecimento acerca do tema, juntos, fazem com que, pela inexistência de uma definição legal, os seus perímetros conceituais se tornem vagos e, portanto, imprecisos. Mais que isso: a indefinição conceitual gera notável insegurança jurídica, porquanto faz com que os profissionais atuem sem saber, com exatidão, o que lhes é permitido e o que lhes é vedado. É dizer: sequer existem normas ou orientações que, ao menos, simbolicamente, pudessem conferir um “verniz” de transparência e legalidade ao que é amplamente praticado sem regulamentação. Tal nebulosidade evidenciada no cenário existente cria, no imaginário popular, a equivocada compreensão de que o *lobby*, interpretado, indevidamente, como elemento nocivo à Administração Pública e ao interesse comum⁸, se apresenta como se ilícito fosse. E não é.

No contexto nacional, malgrado a atividade do *lobby* esteja – integralmente – abarcada pela Carta Magna de 1988 (a qual, inclusive, contou, no seu processo de elaboração, com a atuação de “lobistas” dos

⁶ Constituição Federal, artigo 5º, inciso IV: “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

⁷ Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXXIV: “São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal”.

⁸ ARAÚJO, Fabiano de Figueiredo. **Os atores de política pública e a regulamentação do lobby no Brasil**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 16, n. 179, p. 41-50, jan. 2016, p. 41.

mais variados setores para a composição dos interesses divergentes na criação, edição e implementação de um sistema político essencialmente democrático)⁹, existe uma errônea associação da atuação dos “lobistas”, de forma mais distanciada, à prática de corrupção ativa, corrupção passiva privilegiada, prevaricação e, de maneira aproximada, à prática dos delitos de tráfico de influência, advocacia administrativa e exploração de prestígio¹⁰. Sucede que o *lobby*, *per se*, não significa a concretização de qualquer das figuras típicas previamente mencionadas, havendo claras – e gritantes – distinções entre o instituto analisado e a prática criminosa.

Imprescindível, aqui, avançar numa importante distinção que trará ainda mais subsídios à discussão dogmática que se faz ao associar o *lobby* com os crimes anteriormente citados: trata-se da separação entre o *lobby* próprio ou puro e o *lobby* impróprio ou impuro. O *lobby* próprio, lícito e indispensável à democracia, se dedica ao exercício de utilização da influência para direcionar decisões de agentes públicos, seja para a consecução de interesses privados ou para a satisfação de vontades estatais. Trata-se de uma atividade de conhecimento, de persuasão, de convencimento, de um verdadeiro *direito pela defesa de direitos*.

O *lobby* impróprio, por sua vez, também guarda finalidade aprioristicamente parecida, porém o seu exercício pode se traduzir na realização de algum fato típico, não por haver um crime específico que censure tal atividade, mas por invadir a esfera de tipicidade de outra conduta, esta notadamente delitativa, *in casu*, a corrupção ativa (artigo 333 do Código Penal), consubstanciada no ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Não seria equivocada, pois, reconhecer que um ato de corrupção ativa pode ser concretizado por meio de uma externalização do que, aqui, se está chamando de *lobby* impróprio. Portanto, nem todo ato corruptivo advém da camada impura do *lobby*, mas é possível que dela advenha. Dito de forma direta: nem todo crime contra a Administração Pública configura um ato de *lobby* e, da mesma forma, nem todo ato de *lobby* representará crime

⁹ SILVA, Carlos José Santos da. **A regulamentação do lobby no Brasil**, cit., p. 28.

¹⁰ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Orgs.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 13.

contra a Administração Pública. O *lobby* apenas poderia configurar crime na modalidade imprópria.

Note-se, por oportuno, que o reconhecimento de tal possibilidade não invalida, tampouco enfraquece a tese de atipicidade formal do comportamento dos “lobistas”. Ao revés: fortalece tal entendimento, na medida em que, uma vez ultrapassado os limites do que se entende por *lobby* próprio, o comportamento pode ser censurado penalmente se – e somente se – adentrar no alcance de tipicidade de um delito já existente no ordenamento jurídico. Enquanto não houver tal ultrapassagem de limites típico-normativos, o fato é atípico. E esse é o principal motivo pelo qual, nessa linha tênue entre o que é criminoso e o que não é, uma regulamentação específica seria não só bem-vinda, como urgentemente necessária.

Explicita-se que a regulamentação aqui defendida, por óbvio, não representa a criação de qualquer tipo penal, seja pela desnecessidade absoluta, haja vista que o *lobby* impuro já poderia corresponder a crime; seja pela falta de idoneidade/necessidade/legitimidade¹¹ para intervenção penal em casos tais; seja pela postura político-criminal adotada, que jamais, em hipótese alguma, poderia ser relegitimadora.

A nebulosidade decorrente da falta de um controle regulatório específico propicia, ainda, uma - no mínimo - pouco inteligente associação ao crime de tráfico de influência (artigo 332 do Código Penal)¹², pelo fato de sua descrição típica sequer se adequar à prática do *lobby* em si, mas, sim, numa espécie de ajuste prévio para que o *lobby* seja realizado. Proporciona, ademais, uma equivocada associação ao crime de advocacia administrativa (artigo 321 do Código Penal)¹³, por ter como sujeito ativo funcionário público, incompatível com a figura do “lobista” em sentido tradicional,

¹¹ EL HIRECHE, Gamil Föppel. Da (i)legitimidade da tutela penal da ordem econômica: simbolismo, ineficiência e desnecessidade do direito penal econômico. 2011. 443 f. Tese (Doutorado em Direito) - Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3733/1/arquivo2423_1.pdf

¹² Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função:

¹³ Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

enquanto profissional liberal e/ou proveniente da iniciativa privada. E oportuniza, por fim, uma invulgar comparação ao crime de exploração de prestígio (artigo 357 do Código Penal)¹⁴, uma vez que, além de também se adequar a uma espécie de ajuste prévio à prática do *lobby* em si, suas hipóteses de consumação estão adstritas a um contexto judicial, que sequer abrange as atividades relacionadas aos outros Poderes da República, quais sejam, Executivo e Legislativo, *habitat* natural do *lobby* e de seus profissionais.

Mas não é só: ainda que, por esforço argumentativo, seja admitido que um “lobista” seja funcionário público (o que, repise-se, não traduz a realidade dos profissionais, que são liberais e/ou da iniciativa privada), a incompatibilidade alcança, também, o delito de corrupção passiva privilegiada (artigo 317, § 2º, do Código Penal)¹⁵, haja vista que, nesta hipótese, o “lobista” seria, em um contexto de *lobby* impróprio, no máximo, o “outrem” ao qual o tipo faz referência (sendo inviável, por consectário lógico, que pudesse ele ser o sujeito ativo do crime), e o delito de prevaricação, por traduzir uma situação em que o “lobista” agiria, em nome próprio, para favorecer seus próprios interesses, algo incompatível com o próprio instituto do *lobby*, que pressupõe o patrocínio de vontades alheias, sejam privadas ou estatais. Afasta-se, portanto, para todas as hipóteses anteriores, a associação típica direta de tais condutas a qualquer tipo de *lobby*, seja próprio ou impróprio, cuja conexão só se justificaria de desconhecimento dogmático, conveniência político-criminal ou má-fé.

Nesse sentido, inclusive, é que foi exarada decisão relativamente recente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹⁶, no bojo da qual se

¹⁴ Art. 357 - Solicitar ou receber dinheiro ou qualquer outra utilidade, a pretexto de influir em juiz, jurado, órgão do Ministério Público, funcionário de justiça, perito, tradutor, intérprete ou testemunha:

¹⁵ Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

¹⁶ A ação penal em referência foi originada por meio do oferecimento, pelo Ministério Público Federal, de denúncia em razão da suposta prática dos crimes de lavagem de dinheiro, associação criminosa, corrupção ativa e corrupção passiva. Os réus foram

firmou o entendimento de que “não há qualquer ilicitude no fato de alguém, quem quer que seja, vender os seus serviços de facilitação e trânsito de interesses corporativos ou econômicos”.¹⁷ Consoante o conteúdo do acórdão paradigma, haja vista que o *lobby* não é atividade regulamentada no Brasil, é relativamente comum que a sua prática esteja associada a um certo *labelling*¹⁸ de ilicitude. Em contrapartida, isso não significa que seja possível a presunção da prática de crime apenas em razão de terem sido contratados serviços de “lobistas”. O indigitado *decisum* aponta, assertivamente, a necessidade de se demonstrar, concreta e indiscutivelmente, quando, como, onde e em relação a quem o “lobista” transcendeu os limites da legitimidade – e legalidade - de sua atividade para avançar em uma atividade reconhecidamente ilícita, como, por exemplo, o ato de corromper agentes públicos.

Torna-se, nesse ínterim em que, não raro, se associa o referido instituto a algo ilícito, imperiosa a adoção de uma hermenêutica direcionada à imprescindibilidade de regulamentação do *lobby*, operacionalizada pela criação de um diploma normativo capaz de criar limites a serem observados na interação entre os “lobistas” e os agentes públicos, a fim de que sejam assegurados mecanismos de transparência à atividade desempenhada pelos representantes dos interesses patrocinados, com a necessária fixação de sanções que inibam a prática de condutas ilícitas, em especial, de crimes que vulneram a Administração Pública.¹⁹

Cite-se, pois, que a atual nebulosidade que circula em torno do referido instituto para além de obstar a universalização da inequívoca noção

absolvidos de todos os crimes, à exceção das condutas enquadráveis ao delito de corrupção passiva, haja vista que o magistrado, com base no art. 383 do CPP, atribuiu-lhe definição jurídica diversa, reconhecendo, na espécie, a existência apenas do delito de advocacia administrativa previsto no art. 321, *caput*, do CP, pelo qual alguns dos acusados foram condenados.

¹⁷ BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Apelação Criminal nº 0070091-13.2015.4.01.3400/DF, Rel. Des. Néviton Guedes, publicado em 5/5/2020.

¹⁸ Em tradução livre, *labelling* significa etiquetagem, rótulo ou marcação.

¹⁹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 279.

de que o *lobby* é importante para a promoção dos valores democráticos em nossa sociedade, faz com que, inexoravelmente, a sua prática esteja – equivocadamente – associada a uma faceta do crime de corrupção, contexto que, por óbvio, impõe um eficiente controle regulatório.

A rigor, enquanto não forem fixados contornos sólidos sobre o que é lícito e sobre que é ilícito no que tange ao *lobby*, a atividade dos “lobistas” permanecerá longe de estar abarcada por um mínimo de transparência, vez que o encaminhamento de demandas e o patrocínio de interesses frente ao poder público continuará, com a ausência de normatização específica, sendo visto, como bem preleciona Meyer-Pflug, com uma faceta de clandestinidade e um estigma de marginalidade.²⁰

3 HODIERNO PANORAMA LEGAL E A INOCUIDADE DAS INCONSISTENTES E SIMBÓLICAS TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

Impende destacar, num breve viés comparativo, que, no Chile, único país da América Latina a regulamentar o *lobby* até o momento²¹, a atividade é controlada pelo Governo Federal, que conta com um setor altamente especializado para cuidar do tema, e, além disso, existe uma elogiável plataforma online de transparência²², por meio da qual se tem amplo acesso às agendas das autoridades públicas que receberam “lobistas”, aos interesses que ensejaram a visita e à lista de registro dos profissionais que mantiveram reuniões com autoridades sujeitas à Lei do *Lobby*, de sorte que se experimenta um expediente regulatório diametralmente oposto ao que se

²⁰ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord. Acad.). **Grupos de interesse (*lobby*)**. Brasília/DF: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8/2009). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wpcontent/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2021, p. 38.

²¹ RÁO, Sonia Cochrane; DO LAGO, Natasha e TAVOLARO, Giovanna Silveira. **O *lobby* e a sua (i)licitude no Brasil**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-10/opinioao-lobby-ilicitude-brasil>. Acesso em: 24 mai. 2021.

²² CHILE. **Plataforma ley del *lobby***. Disponível em: <https://www.leylobby.gob.cl/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

tem, hoje, em solo brasileiro, onde a ausência de clareza e a inexistência de regulamentação específica ditam o ritmo de como, aqui, o instituto é tratado.

A omissão na disciplina do *lobby*, contudo, não é por inércia do Poder Legislativo. Existem, no Brasil, alguns projetos de lei direcionados à regulamentação do *lobby*.²³ Ocorre que, em síntese, todos eles se afastam do necessário enfrentamento satisfatório à matéria, sobretudo porque, além de não apresentarem mecanismos efetivos de transparência na atuação profissional dos “lobistas”, não contemplam sequer sanções para as hipóteses de atuação ilegal, incidindo numa clara – e, ao mesmo tempo, preocupante – marginalização da necessidade de adoção de uma racionalidade jurídica capaz de regulamentar e impor limites às condutas ilícitas mais gravosas operacionalizadas pelo instituto estudado.

O cenário, gize-se, preocupa: a malformação congênita das tentativas de regulamentação do *lobby* no Brasil, como um câncer que nunca se satisfaz em atingir um só órgão, se expande, numa perigosa – e, por vezes, irreversível - metástase penal que transcende a mera atecnia, porquanto, não raras vezes, se arvoram a censoras de toda uma atividade profissional. Cite-se, aliás, que caso a deficiência das proposições siga adiante, tais – inócuas e simbólicas - intervenções, somente por existirem, num autêntico *dolce far niente*²⁴ dogmático, afiguram-se-iam, também, como a exteriorização de delitos de captura, descortinando uma sucessão de “caçadas” sem que, declaradamente, sequer tenha sido afetado qualquer bem jurídico penal (leia-se, aqui, Administração Pública).

Convém demonstrar, no cerne do hodierno contexto regulatório, que, sendo reconhecida a importância da atuação dos “lobistas” para a implementação de políticas públicas, inúmeras propostas legislativas foram criadas para – ao menos, tentar – discipliná-la. Destacam-se, nesta senda, as

²³ MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andrea Cristina. **Ferramentas de transparência:** o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do *lobby* no Brasil. Revista de Informação Legislativa, RIL, Brasília, ano 52, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016, p. 42. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41.pdf. Acesso em: 21 mai. 2021.

²⁴ *Dolce far niente*, em tradução literal, significa, em italiano, o “doce fazer nada” ou a “doçura de nada fazer”. Segundo o famoso dicionário italiano, “De Mauro”, é o “estado de ócio feliz e despreocupado”.

intervenções do ex-Senador Marco Maciel²⁵, do Deputado Carlos Zarattini²⁶, dos Deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar²⁷, do Senador Walter Pinheiro²⁸ e, ainda, do Senador Romero Jucá²⁹. Objetivando traçar os perímetros regulatórios sob os quais estão envoltas as propostas legislativas elencadas, uma a uma, ainda que de forma sintética, analisa-se.

A primeira – e, portanto, a mais antiga – proposta legislativa voltada à regulamentação do *lobby* é o Projeto de Lei nº 6.132 de 1990, do ex-Senador Marco Maciel. Já em seu artigo inaugural, a iniciativa da intervenção era evidenciada: havia a expressa previsão de que qualquer indivíduo que atuasse, direta ou indiretamente, para influenciar o processo legislativo deveria, obrigatoriamente, se registrar perante as mesas diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, as quais, consoante o artigo subsequente, estariam revestidas da função de emitir credenciais para os “lobistas” profissionais³⁰.

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 6132/1990**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>. Acesso em: 21 mai. 2021.

²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 1202/2007**. 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. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 22 mai. 2021.

²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 1961/2015**. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134449>. Acesso em: 22 mai. 2021.

²⁸ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/121578>. Acesso em: 22 mai 2021.

²⁹ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2016**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/126981>. Acesso em: 23 mai 2021.

³⁰ Projeto de Lei nº 6.132/1990 - Artigo 1º. As pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.132/1990 - Artigo 2º. As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos

Havia, ainda, a obrigatoriedade de divulgação semestral dos dados relacionados ao *lobby*, a saber, os custos envolvidos nas atividades de convencimento praticadas pelos “lobistas”, contendo, inclusive, informações acerca das pessoas que delas se beneficiaram e dos temas abarcados pela demanda³¹, de tal sorte que aqueles profissionais que desatendessem a tais exigências estariam sujeitas a sanções de natureza administrativa.³² A proposta legislativa, entretanto, impunha excessivas e numerosas obrigações detalhadas aos profissionais do *lobby*, razão pela qual, ao invés de oferecer uma transparência às suas funções, em verdade, obstaculizaria, em grande medida, a atividade dos “lobistas”.

Não bastassem as incongruências de ordem material, presentes estavam, também, inconformidades de ordem formal, tendo em vista que, após parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, ficou constatado que havia matéria de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não podendo, portanto, ser regulada por lei ordinária, de sorte que, não muito tempo após, interrompida foi a sua tramitação.³³

Deputados providenciarão o registro de que trata o artigo anterior, e distribuirão credenciais para o acesso a cada uma das Casas do Congresso Nacional, regulamentando o modo e limites de sua atuação”.

³¹ Projeto de Lei nº 6.132/1990: “Artigo 3º. As pessoas físicas ou jurídicas, registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso (...). §1º. Da declaração prevista neste artigo constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas, contratadas por terceiros, a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja provação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada (...)”.

³² Projeto de Lei nº 6.132/1990: “Artigo 5º. A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas do Congresso, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará, de início, em advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso, sem prejuízo do encaminhamento de documentação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para a apuração e repressão do abuso de poder econômico (...)”.

³³ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby*: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, cit., p. 194.

Cumpra asseverar, destarte, que, dentre as propostas legislativas voltadas à regulamentação do *lobby*, o Projeto de Lei nº 1.202/2007 da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, é o que, neste estudo, merece especial atenção. No início do ano de 2020, inclusive, o Governo Federal teria, segundo a imprensa, enviado ao Presidente da Casa Legislativa na qual tramita a proposta uma lista na qual estariam elencadas as proposições de maior prioridade. Entre elas, estava o mencionado Projeto de Lei que, com a aprovação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), já está pronto para votação há quase quatro anos.³⁴

Imperioso reconhecer, na análise do Projeto de Lei nº 1.202/2007, que a mencionada proposta legislativa parte de uma irretocável premissa: a de que “a representação de interesses nos processos de decisão política disciplinada nesta Lei é atividade legítima que visa contribuir para o equilíbrio normativo e regulatório do País”³⁵, sendo orientada pelos princípios da legalidade, de ética, de transparência, interesse público, direito de petição e isonomia. Entretanto, malgrado o acerto inicial, a coerência técnica – e, também, normativa – não se mantém nos seus artigos subsequentes. Explica-se.

Em que pese o acertado reconhecimento da legitimidade do patrocínio de interesses protagonizado pelos “lobistas”, a proposta legislativa entabula como facultativo o cadastramento prévio dos profissionais do *lobby*³⁶, destinando àqueles que optem por se cadastrar, enquanto medida de incentivo, tão somente uma – disfuncional e simbólica – facilitação de acesso às casas legislativas.³⁷

³⁴ BOMBIG, André; HOLANDA, Marianna. **Privatização da eletrobrás, lobby e armas:** veja as prioridades do governo na câmara em 2020. Coluna do Estadão, São Paulo, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/privatizacao-da-eletronbras-lobby-e-armas-veja-as-prioridades-do-governo-na-camara-em-2020/>. Acesso em: 24 mai. 2021.

³⁵ Projeto de Lei nº 1.202/2007 - Artigo 2º, *caput*.

³⁶ Projeto de Lei nº 1.202/2007 - “Artigo 7º. Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão requerer seu cadastramento perante os órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo, na forma do regulamento ou do regimento interno das Casas Legislativas”.

³⁷ Projeto de Lei nº 1.202/2007: “Artigo 8º. São garantidas aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados as prerrogativas necessárias para a realização

E mais: além de não propiciar o controle das doações eleitorais e a destinação de sanções às hipóteses em que elas são realizadas de maneira ilícita (sendo esse, frise-se, o mais emblemático problema voltado ao *lobby*, haja vista que as citadas doações são – e sempre continuarão sendo - a maior ferramenta de aproximação entre os “lobistas” e os agentes públicos)³⁸, o Projeto de Lei nº 1.202/2007 prevê, numa absoluta excrescência normativa, que suas disposições não se aplicam às atividades desempenhadas por representantes de interesses privados junto à Administração Pública, de modo que excluídas estariam, desta regulamentação, as relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos estatais que tenham como objetivo a compra e venda de bens ou serviços pelo Estado, o que, *modus in rebus*, revela-se injustificável.

Consoante já mencionado em linhas pretéritas, a referida proposta legislativa é a que mais detém a atenção dos legisladores brasileiros e a que está mais avançada no que tange a uma possível aprovação.³⁹ Fato esse que, sem embargo, gera sérias preocupações, tendo em vista que, apesar de dotado de uma conceituação precisa acerca do instituto nele disciplinado, o Projeto de Lei 1.202/2007, se aprovado for, além de não resolver os inúmeros problemas e omissões relacionados ao *lobby*, não terá efetividade

das atividades a que se refere o art. 5º, caput, I a V, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário de expediente, respeitadas as regras de funcionamento de cada órgão ou entidade e demais restrições estabelecidas em lei ou regulamento (...)

³⁸ Projeto de Lei nº 1.202/2007: “Artigo 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis, o recebimento, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente de valor superior ao máximo admitido em regulamento, oferecido por agente de relações institucionais ou governamentais com o fim de influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa. §1º. O disposto no caput deste artigo aplicase também ao agente de relações institucionais e governamentais que oferecer a vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente, induzir à prática de ato de improbidade pelo tomador de decisão ou para ele concorrer de qualquer forma direta ou indiretamente. §2º. O disposto neste artigo não incide sobre doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro destinadas especificamente a campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997”.

³⁹ SILVA, Carlos José Santos da. **A regulamentação do *lobby* no Brasil**, cit., p. 32;

prática alguma. Isto porque, conforme expressamente aduz o conteúdo de suas disposições, obrigação efetiva alguma é exigida do “lobista”, não há obrigatoriedade para o seu credenciamento e, na hipótese de não cadastramento e não fornecimento de informações básicas, não há previsão de sanções, exceto aquelas regidas pelos preceitos normativos que já estão em vigor⁴⁰ e são aplicáveis a qualquer cidadão, seja profissional do *lobby* ou não. Em síntese, a proposta legislativa revela-se, fatalmente, fadada à inocuidade, sobretudo pelo fato de que: 1) não cria obrigação para os seus destinatários; 2) não cria qualquer mecanismo de controle e monitoramento das atividades do “lobista”; e 3) não prevê sanção efetiva alguma para as hipóteses em que, reconhecidamente, se atue de forma ilegal. A tentativa de intervenção é, apesar de bem-intencionada, imprestável juridicamente.⁴¹

Forçoso reconhecer, *pari passu*, que, somente no ano de 2015, duas importantes propostas legislativas, voltadas à disciplina do *lobby*, emergiram e, aqui, também merecem um olhar atento: o primeiro deles trata-se do Projeto de Lei nº 1.961/2015, de autoria dos parlamentares Rogério Rosso e Ricardo Izar, anexado, pela similaridade temática, ao Projeto de Lei nº 1.202/2007, e que, embora perceptíveis incongruências de técnica legislativa, carrega um conteúdo ligeiramente mais completo do que o analisado anteriormente, eis que escancaradamente omisso em diversos pontos. Prevê-se como obrigatório, portanto, o cadastramento do “lobista” e a necessidade de apresentação de informações detalhadas sobre o seu

⁴⁰ No caso específico do Projeto de Lei nº 1.202/2007, somente se prevê a hipótese de sanção dos casos em que haja efetiva prática de corrupção, o que, consoante é cediço, é devidamente regido pelo Código Penal, pela Lei Federal nº 12.846/2012 e pela Lei de Improbidade Administrativa.

⁴¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby*: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, cit., p. 194.

exercício profissional⁴², impondo-se requisitos para tal credenciamento⁴³, obriga-se a apresentação de relatórios trimestrais detalhados e públicos das atividades desenvolvidas⁴⁴ e, principalmente, estabelece sanções para as situações nas quais o diploma normativo é descumprido.⁴⁵

Embora menos famoso que a proposta legislativa do Deputado Carlos Zarattini, a segunda intervenção do ano de 2015, qual seja, o Projeto de Lei do Senado nº 336/2015, de autoria do Senador Walter Pinheiro é, de longe, o que mais se destaca, seja pela riqueza de detalhes nas suas disposições, seja pelo enfrentamento necessário a temas que as outras proposições se omitiram ou enfrentaram com menor precisão técnica. Imperioso colacionar, neste diapasão, a sofisticada – e completa – conceituação dada ao instituto, no bojo da qual, para os fins da proposta, a atividade de “lobby” ou de “representação de interesses” é definida, *in verbis*, como:

⁴² Projeto de Lei nº 1.961/2015: “Artigo 5º. Para o exercício da atividade regulamentada por esta lei é obrigatório o registro, credenciamento e a fiscalização das pessoas físicas ou jurídicas, mediante regulamento definido de acordo com as especificidades de cada Poder (...). §3º. As informações de que trata esse artigo deverão ser publicadas e acessíveis pela rede mundial de computadores, ressalvado o disposto no art. 5º, inciso X e XII da Constituição Federal (...)”.

⁴³ Projeto de Lei nº 1.961/2015: “Artigo 6º. Não poderão atuar como representantes de grupos de pressão ou interesse: I – aqueles que tenham sido condenados, mediante sentença transitada em julgado, por crimes de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; II – aqueles que não forem credenciados junto ao órgão de atuação; III – aqueles que, nos dois anos anteriores ao requerimento de credenciamento, tenham exercido cargo público efetivo no órgão em que pretendem atuar”.

⁴⁴ Projeto de Lei nº 1.961/2015: “Artigo 8º. As pessoas e grupos de pressão ou interesse deverão manter informações públicas e acessíveis pela rede mundial de computadores sobre sua atuação, dentre as quais: I – nome completo com foto de seus representantes e órgãos de atuação; II – relatório de atividades trimestral; III – agenda pública, na qual deverão constar, por dia, os órgãos visitados e reuniões com agentes públicos; IV – áreas e projetos de interesse e atuação; V – valores gastos com a atividade (...)”.

⁴⁵ Projeto de Lei nº 1.961/2015: “Artigo 9º (...). §2º. A omissão, falsidade ou ocultação de informações, ou sua tentativa, importará em revogação do credenciamento, ou sua não renovação junto ao órgão, bem como pagamento de multa a ser regulamentada (...). Artigo 11. A aplicação de eventuais sanções previstas nesta lei não exclui a apuração da responsabilidade civil e criminal, quando cabível”.

(...) qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas.

Nota-se, assim, que a conceituação dada trilha um caminho diametralmente oposto ao seguido pelas noções mais restritivas de *lobby*, constantes em propostas legislativas já esmiuçadas anteriormente: são, acertadamente, inseridas entre as atividades desempenhadas pelos “lobistas” aquelas desenvolvidas pelo Estado para obtenção de decisões públicas que satisfaçam os seus interesses estatais. Impõe-se ao profissional do *lobby*, neste interregno, o dever de agir em conformidade com a legalidade, a moralidade, a probidade e a transparência⁴⁶, seja ele “lobista” terceirizado⁴⁷, interno⁴⁸ ou agente público.⁴⁹ Consideram-se, portanto, abarcadas pelo

⁴⁶ Projeto de Lei nº 336/2015: “Artigo 2º. O exercício das atividades disciplinadas nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios: I – legalidade, moralidade e probidade administrativa; II – transparência e publicidade dos atos; III – garantia da livre manifestação de pensamento e participação; IV – liberdade de acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal; V – garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões; VI – garantia do direito à livre associação para fins lícitos e de representação coletiva por entidades expressamente autorizadas; VII – garantia do direito de petição”.

⁴⁷ Entende-se como “lobista” terceirizado todo aquele que atua em favor dos interesses de terceiros.

⁴⁸ Entende-se como “lobista” interno todo aquele que atua em benefício de seu próprio empregador.

⁴⁹ Projeto de Lei nº 336/2015: “Artigo 4º (...) III – lobista: a) o indivíduo que exerce atividades de *lobby* ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse; b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de *lobby* ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome; c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de *lobby* ou de representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; e d) o agente público que tenha

instituto, salvo raríssimas exceções, toda e qualquer iniciativa profissional voltada a influenciar decisões estatais. O que, de fato, denota uma elogiável coerência na sua redação.

Para a referida proposta legislativa, não se confunde com “lobista”, contudo, aquele que exerce uma atividade esporádica, simplesmente comparecendo a sessões públicas de discussão ou atendendo a convites para meramente expressar uma opinião de caráter técnico. O exercício, por assim dizer, deve ser perene e, no caso dos agentes públicos, deve significar mais do que o simples exercício de suas atribuições legais e funcionais, não sendo abrangidas pelo *lobby*, portanto, tais funções.⁵⁰

Imprescindível registrar que uma novidade, dentre as disposições trazidas pelo mencionado Projeto de Lei, se destaca: o indivíduo que tenha ocupado cargo eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente no âmbito da União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista fica impedido, pelo prazo de doze meses contados do seu desligamento, de requerer o seu obrigatório credenciamento junto às autoridades competentes para exercer atividade remunerada de *lobby* ligada, em maior ou menor grau, às atribuições do cargo, mandato ou emprego anteriormente exercido.⁵¹

Propõe-se a vedação, ainda, do cadastramento de “lobista” que tenha sido definitivamente condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação, ou que tenha sido inabilitado ou tido o registro cassado.⁵² O profissional do

por atribuição precípua o exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo”.

⁵⁰ MASI, Carlo Velho. **A regulamentação do *lobby* no Brasil**. Canal Ciências Criminais, Porto Alegre, 20 ago. 2016. Disponível em: [https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/406964760/a-regulamentacao-do-lobby-no-](https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/406964760/a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil#:~:text=Neste%20projeto%2C%20atividade%20de%20%E2%80%9Clobby,favor%20ou%20contrariar%2C%20direta%20ou.)

[brasil#:~:text=Neste%20projeto%2C%20atividade%20de%20%E2%80%9Clobby,favor%20ou%20contrariar%2C%20direta%20ou.](https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/406964760/a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil#:~:text=Neste%20projeto%2C%20atividade%20de%20%E2%80%9Clobby,favor%20ou%20contrariar%2C%20direta%20ou.) Acesso em 31 mai. 2021.

⁵¹ Projeto de Lei nº 336/2015 – Artigo 4º, §3º.

⁵² Projeto de Lei nº 336/2015: “Artigo 5º (...) §9º. Será negado o cadastramento de lobista que: I – tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; II – tenha sido inabilitado ou tido o registro cassado nos termos do disposto nesta Lei”.

lobby, neste contexto regulatório tracejado, deverá apresentar, anualmente, aos órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, como condição para obter a renovação de seu cadastramento, relatório contendo informações sobre as atividades desenvolvidas, as matérias de seu interesse, os valores recebidos e gastos realizados no ano anterior relativos à sua atuação junto a órgãos e entidades da Administração Pública⁵³, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).⁵⁴

Há, em síntese, expressa previsão de que sejam revelados, publicamente, diversas informações e dados sobre a atuação do “lobista”, relativos a seus clientes, às atividades que efetivamente realiza, aos valores que lhe são pagos pelos serviços contratados, aos montantes que gasta para executá-los e, ainda, aos temas que lhe são de interesse. Exige-se, assim, envio de relatório acerca das despesas gastas com as atividades tendentes a influir no processo legislativo⁵⁵, a indicação do contratante, bem como dos demais interessados nos serviços prestados pelo “lobista”⁵⁶ e, nas situações as quais as atividades de *lobby* sejam desempenhadas por entidades associativas sem fins lucrativos (assim procedido, por vezes, para ocultar os reais interessados em influenciar as decisões públicas)⁵⁷, a proposta prevê que sejam disponibilizados dados sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$5.000,00.⁵⁸ E, aqui, valer dizer: todos esses dados e relatórios devem, consoante as disposições da proposta legislativa, ser publicados na internet pelos órgãos de controle do *lobby*.⁵⁹

⁵³ Projeto de Lei nº 336/2015 – Artigo 9º, §1º.

⁵⁴ MASI, Carlo Velho. **A regulamentação do lobby no Brasil**, cit.

⁵⁵ Projeto de Lei nº 336/2015 - Artigo 9º, §4º.

⁵⁶ Projeto de Lei nº 336/2015 - Artigo 9º, §2º.

⁵⁷ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**, cit., p. 199.

⁵⁸ Projeto de Lei nº 336/2015 - Artigo 9º, §3º.

⁵⁹ Projeto de Lei nº 336/2015 - Artigo 9º, §5º.

A transparência sob a qual estão fundadas as disposições do mencionado Projeto de Lei não está subsumida, unicamente, à figura dos “lobistas”. E a razão, apesar de simples, é curiosa: numa reprodução do que se entende ser o contraditório, exige-se dos agentes públicos a disponibilização e publicação de suas agendas e pautas de discussão em sítio eletrônico de acesso público, de maneira que seja conferida ampla transparência aos contatos e audiências realizados com os “lobistas” e, quando solicitados, deem oportunidade isonômica de manifestação à parte contrária ao interesse representado pelo profissional que os tenha procurado.⁶⁰

Forçoso registrar, pois, que o Projeto de Lei atesta como obrigatória a submissão dos “lobistas” a curso de formação específico, do qual constarão lições sobre as normas constitucionais e regimentais aplicáveis nas relações com o Poder Público, bem como noções de ética e métodos de prestação de contas.⁶¹ E a minúcia acerca das informações a serem prestadas sob a égide da transparência possui guarida, justamente, na verificação posterior dos dados para possível aplicação de sanções. São com base nesses dados prestados, por exemplo, que se permite que sejam descobertas as práticas vedadas de provocar a apresentação de proposta legislativa para que, a posteriori, seja contratado para nela influir ou cobrar taxas de êxito.⁶²

⁶⁰ Projeto de Lei nº 336/2015: “Artigo 6º. O órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa que tenha consultado ou atendido lobista deverá, quando solicitado, dar igual oportunidade de manifestação à parte contrária ao interesse sob questão (...). Artigo 7º. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para os fins desta Lei poderão solicitar participação, junto aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quando ocorrerem reuniões de audiência pública que tratem do tema relacionado aos interesses que represente. Parágrafo único. Quando da realização de audiência pública, essa contemplará, sempre que possível, a participação de convidados com posições a favor e contra a matéria em discussão”.

⁶¹ Projeto de Lei nº 336/2015 - Artigo 9º, §9º.

⁶² Projeto de Lei nº 336/2015: “Artigo 10. É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* ou de representação de interesses: I – provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo; II – atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial, exceto se na condição de advogado; III – prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de

Adentrando, necessariamente, no que tange às sanções previstas, pertinentes são as considerações a serem feitas. A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, acarretará o não credenciamento do “lobista”, ou na sua não renovação, sem prejuízo, frise-se, de que haja o encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para a adoção das providências cabíveis, sendo plenamente possível que o profissional seja instado pelas autoridades competentes a prestar esclarecimentos sobre suspeitas de prática de ilegalidades.⁶³

Nesse contexto, portanto, conforme expressamente previsto no Projeto de Lei n.º 336/2015, o “lobista” que atuar com registro irregular, sem registro, com registro falso, ou que, mesmo tendo registro regular, atuar em desacordo com as disposições legais pode sofrer, isolada ou cumulativamente, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade civil e criminal ou por ato de improbidade administrativa, cinco espécies de sanções administrativas: advertência; multa; suspensão do registro de “lobista”, pelo prazo mínimo de um ano e máximo de três anos; inabilitação para o exercício da atividade de “lobista” pelo prazo mínimo de três anos e máximo de dez anos; ou cassação definitiva do registro de “lobista”.⁶⁴

A proposta legislativa trazida pelo Senador Walter Pinheiro, nesses termos, demonstrou, por inúmeras razões, uma maior precisão técnica do que as demais intervenções voltadas à regulamentação do *lobby*, de sorte que, se aprovada fosse, seria conferido uma – há muitos anos aguardada – transparência na atividade dos “lobistas”. Sucede, em contrapartida, que, desde o final da legislatura de 2018, o Projeto de Lei teve a sua tramitação encerrada, haja vista o seu inexplicável arquivamento, mantendo-se, assim, uma ausência regulatória que, a cada dia que passa, produz ainda mais

interesse público; IV – receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito (...).”

⁶³ Projeto de Lei n.º 336/2015 - Artigo 11.

⁶⁴ Projeto de Lei n.º 336/2015 - Artigo 13.

equivocadas compreensões voltadas a enrijecer a mácula de ilicitude que paira sobre a atividade dos “lobistas”.⁶⁵

Por óbvio, não haveria como tratar, ainda que de forma superficial, do cenário de proposições voltadas à regulamentação do *lobby* no Brasil sem discorrer, por fim, acerca da apresentação, em 2016, da Proposta de Emenda Constitucional 47/2016, de autoria do Senador Romero Jucá. Aditando a Subseção I à Seção I do Capítulo VII, do Título III, da Constituição Federal de 1988, com a inserção do artigo 38-A ao texto da Carta Magna, a proposta legislativa surge, em síntese, com o intuito de “regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública”.⁶⁶

Conforme a redação trazida na PEC, o *lobby*, enquanto evidente instrumento que exerce uma função auxiliar e subsidiária na formulação de políticas públicas, tem por finalidade “provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal”⁶⁷, podendo ser praticada, nesse contexto, por “pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente ou por interposta pessoa”, perante entidades de qualquer nível governamental, desde que exercidas com base nos princípios da moralidade, da publicidade, da legalidade, da supremacia e indisponibilidade do interesse público e da finalidade.⁶⁸ Garante-se, ainda, aos “lobistas” (denominados, nos termos da proposta, agentes de representação de interesses) - pessoas físicas ou jurídicas - cadastrados: identificação, acesso às instalações em que atuarão, ciência formal dos atos relativos aos temas de interesse, possibilidade de ser ouvido nas comissões do Legislativo (com possibilidade, inclusive, de apresentação de emendas às propostas legislativas) e, por fim, a viabilidade de reuniões com autoridades do Executivo.⁶⁹

⁶⁵ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em 24 mai. 2021.

⁶⁶ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2016**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126981>. Acesso em 29 mai. 2021.

⁶⁷ Proposta de Emenda Constitucional 47/2016 - Artigo 38-A, §1º.

⁶⁸ Proposta de Emenda Constitucional 47/2016 - Artigo 38-A, caput.

⁶⁹ RODAS, João Grandino. **É indispensável regulamentar o instituto do *lobby* no Brasil**. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 23 ago. 2018. Disponível em:

Imperioso reconhecer, *pari passu*, que a Proposta de Emenda Constitucional propõe algumas notáveis contribuições à regulamentação do instituto estudado, máxime porque, de antemão, já reconhece que pode ser enquadrada como atividade dos “lobistas” tanto o *lobby* exercido para favorecer interesses privados, como também o chamado *lobby* institucional, que se destina ao favorecimento de interesses dos próprios órgãos da Administração Pública, sendo possível, assim, além do já reconhecido patrocínio de interesses privados, a representação - perante a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal - de interesses de quaisquer dos Poderes, instituições, órgãos estatais e entidades federativas.⁷⁰ A nível sancionatório, a intervenção veda, ao “lobista”, o oferecimento ou a promessa de qualquer contrapartida, favores ou a “prestação de vantagens financeiras de qualquer espécie aos agentes públicos envolvidos no tratamento da matéria objeto da ação de representação”, bem como a interferência nos serviços judiciários, sob pena de sanções cíveis, administrativas e até criminais.⁷¹

Contudo, há, no bojo da PEC, reconhecíveis pontos negativos que, se aprovados forem, terminariam por gerar um certo entrave à atividade desempenhada pelos “lobistas” profissionais. Isto porque, trilhando um caminho voltado à manutenção da nebulosidade que existe, hoje, em torno

<https://www.conjur.com.br/2018-ago-23/olhar-economico-indispensavel-regulamentar-instituto-lobby-brasil>. Acesso em 28 mai. 2021.

⁷⁰ Proposta de Emenda Constitucional nº 47/2015: “Artigo 38-A (...) §2º. Poderão ser objeto da ação de representação: I – perante os Poderes, instituições e órgãos da União: a) interesses de quaisquer dos Poderes, instituições e órgãos nacionais e federais; b) interesses de quaisquer entidades federativas; c) interesses privados, de pessoas físicas ou jurídicas. II – perante os Poderes, instituições e órgãos dos Estados: a) interesses da União, de outros Estados ou do Distrito Federal; b) interesses dos respectivos Municípios, ou de Municípios de outros Estados; c) interesses de quaisquer dos respectivos Poderes, instituições e órgãos; d) interesses privados, de pessoas físicas ou jurídicas. III – perante os Poderes, instituições e órgãos do Distrito Federal: a) interesses da União ou de qualquer Estado ou Município; b) interesses de quaisquer dos respectivos Poderes, instituições e órgãos; c) interesses privados, de pessoas físicas ou jurídicas. IV – perante os Poderes, instituições e órgãos de Município: a) interesses da União, de qualquer Estado ou de outros Municípios; b) interesses dos respectivos Poderes, instituições e órgãos; c) interesses privados, de pessoas físicas ou jurídicas”

⁷¹ Proposta de Emenda Constitucional 47/2015 - Artigo 38-A, §6º.

do *lobby*, não contempla obrigações detalhadas aos “lobistas”, como, por exemplo, a não previsão de um cadastro obrigatório e universal, sendo cada entidade competente para inscrever e autorizar o acesso do representante dos interesses patrocinados às suas instalações. Mas, frise-se, não é só: prevê a implementação de normas complementares pelos mais variados órgãos aptos à recepção dos “lobistas”, situação a qual, sem o menor exagero, tornaria penosa a criação de parâmetros estáveis – e, portanto, uniformes – para assegurar a esperada transparência nas interações entre os profissionais do *lobby* e os agentes públicos.⁷²

Na análise do contexto das sucessivas – e malfadadas – tentativas de regulamentação ao *lobby*, a sensatez, por coerência, se impõe: o cenário propositivo é alarmante e, como tal, enseja fundamentadas preocupações. A melhor e mais elaborada das propostas, a saber, o Projeto de Lei nº 336/2015 do Senado Federal, que deveria, pela coerência técnica, ter sido apreciado, aprimorado e aprovado, teve a sua tramitação, desde o final da legislatura finalizada em 2018, encerrada, ao mesmo em tempo que avança, a passos largos, rumo à aprovação a pior – e mais precária – delas: o Projeto de Lei nº 1.202/2007, criado pelo Deputado Carlos Zarattini, que, malgrado seja o mais debatido entre os legisladores, sequer prevê obrigações ou sanções aos “lobistas”, razão pela qual, caso aprovado seja, será absolutamente inócuo e o contexto regulatório do *lobby*, no Brasil, permanecerá, com as devidas e necessárias licenças, no limbo entre o “nada” e o “coisa alguma”.

4 A IMPRESCINDIBILIDADE DE ADOÇÃO DE UMA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY QUE POSSIBILITE MAIOR TRANSPARÊNCIA À ATIVIDADE DOS “LOBISTAS” E FIXAÇÃO DE MECANISMOS EFICAZES DE CONTROLE

Toda relação, independentemente de sua natureza ou finalidade, se traduz num jogo de interesses, no qual – especificamente em relação ao *lobby*, enquanto instituto impossível de ser eliminado por fazer parte da

⁷² GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby*: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, cit., p. 202.

essência do ser humano – o Estado é o intermediário. Sempre haverá, na rotina dos agentes públicos, decisões a serem tomadas, as quais serão, como sempre foram no curso da história, influenciadas por aqueles que nelas tenham interesse.⁷³ Não é exagero consignar, neste aspecto, que o *lobby*, regulamentado ou não, sempre existirá e, como tal, os mais variados grupos de pressão sempre tentarão influenciar o processo decisório, ainda que não existam meios institucionais claros - e concretamente definidos - para o exercício de tal representação.⁷⁴

O *lobby*, consoante já dito em diversas oportunidades, é uma atividade legítima e o “lobista”, ao contrário do que se tenta aduzir, não é um criminoso: nada mais é do que um intermediário que possui profundos conhecimentos no ramo das relações governamentais, sabendo identificar e, *a posteriori*, convencer os atores públicos que podem influir na adoção das medidas desejadas. Em contrapartida, para que tais compreensões se tornem cristalinas, devem ser claros os limites para o seu exercício, bem como as regras para o relacionamento dos interessados com o poder público.⁷⁵

Significa dizer, neste diapasão, que, muito embora seja urgente a regulamentação administrativa do *lobby*, não é o caso de se defender a tese de que é melhor ter qualquer lei, ou qualquer normatização, do que nenhuma. Ao revés: ainda que uma regulamentação ruim - ou incompleta - possa ser suprida por regulamentação posterior, a aprovação afobada de uma proposição inócua não ultrapassa a fronteira do simbolismo, porquanto limitada a passar a imagem de que o tema está sendo tratado com seriedade e que há, ao menos em tese, uma preocupação com a moralidade pública e a transparência. Fato é que uma intervenção nestes moldes, por diversas razões de ordem técnica e prática, está longe de ser suficiente.⁷⁶

⁷³ FELICIANO, Yuri Rangel Sales. A (a)tipicidade da corrupção privada no Brasil: instrumentalização dos programas de criminal compliance em alternativa à responsabilidade penal da pessoa jurídica. In: Luciano Anderson de Souza. (Org.). Revista de Direito Penal Econômico e Compliance. 11ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022, v. 11, p. 71-97, *passim*.

⁷⁴ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Orgs.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**, cit., p. 86.

⁷⁵ MASI, Carlo Velho. **A regulamentação do lobby no Brasil**, cit.

⁷⁶ DOS SANTOS, Luis Alberto. **A regulamentação do lobby no brasil: finalmente na pauta?**. Agência DIAP, Brasília, 05 jul 2017. Disponível em

A atual conjuntura de ausência de regulamentação ou, até mesmo, de ausência de uma definição legal ao que se entende por *lobby* não permite a adoção de uma normatização meramente simbólica que, além de não solucionar os problemas relacionadas ao instituto, não oferece efetividade prática alguma. É preciso dizer, com clareza, o que pretende uma regulamentação do *lobby*, tanto no sentido de permitir que a sociedade possa escrutinar o processo decisório, quanto no sentido de garantir, com eficiência, o acesso mais igualitário aos tomadores de decisão no processo de políticas públicas e aprovação das leis.⁷⁷

Mister se faz reconhecer, destarte, que a sociedade civil clama pela regulamentação administrativa do *lobby*, haja vista que, realizado de forma legítima e com limites claros para a sua execução, influencia, positivamente, as decisões dos agentes públicos e, por consequência, beneficia o cidadão. Regulamentar o *lobby*, portanto, favorece o controle, a idoneidade do processo, a responsabilização de seus agentes, a participação da sociedade, a proteção do agente público e, não menos importante, estabelece parâmetros claros e limites concretos para a atuação do “lobista”.⁷⁸

Qualquer que seja a regulamentação voltada ao *lobby*, ela somente será, de fato, eficiente se trazer uma previsão conceitual clara ao instituto e for pautada por um equilíbrio técnico, normativo e pragmático, impondo-se limites e obrigações aos “lobistas” sem, contudo, ser demasiadamente restritiva ou burocrática. Para além dessa compreensão, exsurge a imprescindibilidade de que tal intervenção regulatória seja norteada por três indissociáveis vertentes: em primeiro lugar, na igualdade de acesso aos grupos de interesse; em segundo lugar, na necessidade de prestação de contas; e, por fim, na previsão de sanção nas hipóteses de atuação ilegal dos “lobistas”, vez que pernicioso ao funcionamento da Administração Pública e contrário à probidade e à moralidade esperadas nas relações travadas com os agentes estatais.

<https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/87734-a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil-finalmente-na-pauta>. Acesso em: 31 mai. 2021.

⁷⁷ DOS SANTOS, Luis Alberto. **A regulamentação do lobby no brasil: finalmente na pauta?**, cit.

⁷⁸ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord. Acad.). **Grupos de interesse (lobby)**, cit., p. 43.

Em contrapartida, não parece, nem de longe, ser essa a linha adotada pelo Poder Legislativo nas suas atécnicas – e frustradas – tentativas iniciais de regulação no Brasil. As propostas trazidas trazem acertos e desacertos que, somados, não materializam um quadro legal eficaz que possa garantir a publicidade das ações, dos meios e dos responsáveis pela representação, da livre expressão das ideias, do livre exercício do direito constitucional de petição e livre manifestação e da eficácia dos meios de atuação dos interessados. Além disso, não cumpririam, se aprovados fossem, a promessa de conferir transparência a uma atividade reconhecidamente democrática, inerente e necessária ao sistema político, que é a de trazer dados, informações, necessidades e elementos indispensáveis à melhor definição das políticas públicas, das ações estatais e da atividade legislativa.⁷⁹

Em verdade, nenhuma das propostas tratadas em linhas pretéritas assumem a função de propiciar uma disciplina jurídica ampla, completa e eficaz que pudesse incidir sobre a atuação dos “lobistas”. De nada adiantaria, por exemplo, a aprovação do Projeto de Lei do Deputado Carlos Zarattini, somente para, de forma simbólica, pôr fim a uma ausência de regulamentação, tendo em vista que a mencionada intervenção sequer contém, em seu conteúdo, preceitos claros que pudessem, concretamente, assegurar transparência à indispensável – e lícita - interação dos “lobistas” com os agentes da Administração Pública.

Explicar-se-ia, talvez, a apatia coletiva para que o *lobby* não seja tratado, discutido e regulamentado como deveria, em primeiro plano, pelo caráter pejorativo que gira em torno do instituto, fazendo com que parlamentares sequer tenham o interesse em se envolver com uma matéria que – para os alheios à constitucionalidade da atividade dos “lobistas” - se apresenta como se ilícita fosse, e, de forma ainda mais sintomática, no escuso interesse daqueles que preferem interferir nas decisões públicas na penumbra, sendo a ausência de regulamentação o cenário perfeito para tratativas desvigiadas.⁸⁰

Não se deve traduzir, contudo, tais visões distorcidas com a visão da maioria dos “lobistas” profissionais, que, sabendo da nebulosidade que

⁷⁹ MASI, Carlo Velho. **A regulamentação do *lobby* no Brasil**, cit.

⁸⁰ RODAS, João Grandino. **É indispensável regulamentar o instituto do *lobby* no Brasil**, cit.

o instituto possui, têm a noção de que somente uma regulamentação efetiva poderia afastar o estigma de ilicitude que paira sobre as suas atividades, afastando, assim, equivocadas associações à prática de crimes. A criação de um corpo normativo para disciplinar o *lobby*, além de priorizar essa distinção, deve pautar-se pelo cuidado de que não sejam previstas exigências excessivamente detalhadas e rígidas, que acabem por cercear o seu exercício.⁸¹

Forçoso frisar, aqui, que as medidas defendidas de impor uma obrigatoriedade de o “lobista” cadastrar-se junto aos órgãos estatais, renovar tal cadastramento periodicamente, declinar os agentes públicos com os quais interage, explicitar a quem representa e discriminar quais são os seus interesses não se afiguram, de forma alguma, como uma exteriorização de cerceamento da atividade do *lobby*. Isto porque, para a resolução da omissão de uma regulamentação eficaz, “não se pode conceber um sistema normativo que pretenda regulamentar a atuação do ‘lobista’ sem que dele se exija a divulgação periódica de suas atividades”.⁸²

As obrigações, neste contexto, devem ser recíprocas: se, de um lado, é imprescindível a imposição, destinada aos “lobistas”, de que sejam apresentados aos órgãos da Administração Pública relatórios detalhados contendo informações sobre as iniciativas de convencimento implementadas, os interesses representados, os clientes os quais representa e os valores envolvidos em sua atividade, de outro lado, no que tange aos agentes públicos, também torna-se imperiosa a obrigação de registrar, igualmente em banco público de informações, todos os contatos com os profissionais do *lobby* e as demandas que lhes foram solicitadas. Somente dessa forma, a partir do cruzamento das informações prestadas por “lobistas” e funcionários públicos, será possível saber de que maneira se dá

⁸¹ DOS SANTOS, Luiz Alberto. **Regulação do lobby no Brasil**: o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 – constitucionalidade e adequação aos fins pretendidos. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, mar./abr. 2012, p. 36.

⁸² GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, cit., p. 207.

o processo decisório público, quais forças nele interferem e quais são os seus reais interesses.⁸³

Esquecem-se as propostas legislativas em andamento, consubstanciando o extenso rosário de omissões, de sequer se darem ao trabalho de disciplinar o que se convencionou chamar de *lobby* eleitoral: não preveem, assim, restrições ao financiamento de campanhas eleitorais e ao ato de que sejam realizadas, pelos “lobistas”, doações a partidos políticos e candidatos a mandatos eletivos, quedando-se inerte à necessidade de evitar que o Estado, enquanto promovente de políticas públicas para a vida em sociedade, possa ser cooptado pelas organizações empresariais.⁸⁴

Inexiste, ainda, em quaisquer das propostas legislativas anteriormente abarcadas, a criação de uma entidade pública que, investida de independência, possa, além de monitorar as atividades dos “lobistas” e coletar as informações que por eles seriam obrigatoriamente encaminhadas, criar sólidos e coesos mecanismos de investigação, a fim de que sejam propiciadas condições de apurar as hipóteses nas quais exista fundada suspeita de atuação ilegal, impondo aos autores das conduta ilícitas, quando devidamente comprovadas forem, sanções de natureza administrativa, zelando pela ampla defesa e pelo devido processo legal, desde que, por óbvio, tais atos não estejam correlacionados às figuras típicas já previstas no ordenamento jurídico pátrio. Nessa conjuntura regulatória, inclusive, o “lobista” que desobedecesse às exigências e às obrigações constantes das normas específicas, estaria sujeito às sanções do artigo 47 da Lei de Contravenções Penais, no bojo da qual é tipificada a conduta de exercer profissão – ou anunciar que a exerce – sem preencher as condições a que, por lei, está subordinado o seu exercício.⁸⁵

⁸³ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby*: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, cit., p. 207.

⁸⁴ WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge. **A empresa pluridimensional**: empresa política e *lobby*. Revista do Advogado, São Paulo, v. 28, n. 96, p. 137-145, mar. 2008, p. 143.

⁸⁵ BRASIL. Decreto-lei 3688/41, de 3 de outubro de 1941. **Lei das Contravenções Penais**. Art. 47. Exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-3688-3-outubro-1941-413573-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 mai. 2021.

Enquanto não houver um controle regulatório que sistematize a completa sistematização do *lobby* no ordenamento jurídico pátrio, o cenário de pouca transparência dos interesses defendidos junto às autoridades públicas permanece e, conseqüentemente, continuarão existindo compreensões equivocadas direcionadas à criminalização, por si só, da atuação dos “lobistas”. A exigência de cadastro prévio junto aos órgãos competentes, a criação de um banco público de informações sobre as atividades desempenhadas, o estímulo à apresentação de relatórios com dados detalhados sobre os clientes e os interesses por eles defendidos, bem como o necessário esquadramento das condutas permitidas e proibidas são, juntos, práticas que podem oferecer um cenário de regulamentação racional, coerente e, sobretudo, eficaz.

Pelas argumentações oferecidas, se torna irrepreensível a necessidade de estipulação de algum grau de controle, o que, pelas inúmeras tentativas frustradas de intervenções legislativas, não foi efetivado. Há de se afirmar, nesse ínterim, que qualquer sorte de medidas preventivas ou repressivas direcionadas a disciplinar o *lobby* somente podem ser viabilizadas por meio de uma eficiente racionalização da matéria, para que a regulamentação do instituto permita, com precisão, diferenciá-lo das figuras delitivas já existentes, de modo a propiciar, com eficácia, o exercício de uma atividade que é lícita, constitucional e imprescindível à promoção de políticas públicas. Caso contrário, a intervenção é inócua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1) Apesar de alguns esforços voltados ao fortalecimento do estigma de criminalização que gravita em torno do seu exercício, o *lobby* por si só é fato atípico objetivamente. A sua atividade é lícita e, sobre isso, não devem – ou, ao menos, não deveriam - existir dúvidas. Para além dessa compreensão, dificilmente seria viável uma realidade em que houvesse a imputação de crimes àqueles que – patrocinando interesses privados ou estatais - objetivam influenciar decisões públicas, a não ser que se pretendesse, pura e simplesmente, a criminalização de tal exercício. Nesse viés, torna-se incontestável o entendimento de que toda e qualquer

etiquetagem de ilicitude ao *lobby* é, sem o menor exagero, escancaradamente descabida.

2) Inexiste, no ordenamento jurídico voltado à repressão de delitos, qualquer tipificação específica ao ato de utilizar-se da influência para direcionar decisões de agentes públicos, seja para a consecução de interesses privados ou para a satisfação de vontades estatais. Nesta senda, é absolutamente plausível o entendimento de que, enquanto não houver o enquadramento típico especializado, por zelo ao princípio da legalidade, o *lobby*, per se, não pode – e nem deve – ser enquadrado como se crime fosse. A irrestrita obediência ao que expõe o artigo 1º do Código Penal⁸⁶, nesses termos, se impõe como - em qualquer situação jurídico-penal - deve sempre se impor.

3) De fato, não demandaria um agrupamento – e posterior leitura – de todos os diplomas incriminadores existentes no ordenamento jurídico pátrio para perceber que, em artigo algum, será encontrado uma tipificação peculiar ao específico ato de influenciar decisões públicas para a satisfação de interesses. Contudo, a ausência de regulamentação administrativa se apresenta como um cenário perfeito para que a subjetividade interpretativa e a vagueza conceitual, destinadas à compreensão de que o *lobby* é ilícito, ganhem imerecida robustez, gerando grave insegurança jurídica aos que desempenham a função.

4) Tem-se, assim, a equivocada compreensão de que, sob a égide desse estigma de criminalidade que o instituto carrega, somente o Direito Penal teria o poder para “resolver” as incompreensões correlacionadas à atividade dos “lobistas”, utilizando, disfuncionalmente, as instâncias penais como solução de todas as mazelas⁸⁷. A política de emergência penal, utilizada por aqueles que pretendem vincular o *lobby*, por si só, à prática de crimes, defendendo uma – ilógica – criminalização de suas atividade, traduz-se numa contraposição flagrante à compreensão de que, para a concreta

⁸⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Art. 1º, CP - Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

⁸⁷ QUEIROZ, Paulo de Souza. **Direito penal**: parte geral. 2. ed. ver. e aum. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 12.

aplicação de um sistema penal ser considerada legítima, há de se mensurar a necessária incidência de um critério mais extenso do que o conhecido como “justiça”, abrangendo não apenas os valores ou razões ético-políticas, mas, sobretudo, o reconhecimento de uma funcionalidade prática.

5) Sucede que, enquanto não houver tipificação específica, o *lobby* não pode, como alguns tentam equivocadamente interpretar, ser reconhecido como se crime fosse. Aproveitam-se, em síntese, da volatilidade de um assunto cujo debate, no Brasil, ainda é embrionário e, num precário exercício de colonização jurídico-penal, tentam utilizar-se do espaço de um terreno pouco – ou nada – explorado para direcionar contorcionismos jurídicos como se ninguém – com formação jurídica razoável – fosse, com razão, se insurgir. Uma coisa seria reinterpretar os tipos penais, sob pena de esvaziamento da proteção do bem jurídico tutelado pela norma incriminadora. Outra, completamente distinta, é tentar reescrevê-los, relacionando-se, por analogia, à tarefa de finalizar um quebra-cabeça que está faltando uma peça. Ou melhor: várias.

6) Nem todo crime contra a Administração Pública configura um ato de *lobby* e, da mesma forma, nem todo ato de *lobby* representará crime contra a Administração Pública. O *lobby* só poderia configurar crime contra a Administração Pública na modalidade imprópria.

7) Embora as pretensas aproximações com as figuras delitivas de corrupção ativa, corrupção passiva privilegiada, prevaricação, tráfico de influência, advocacia administrativa e exploração de prestígio, o *lobby*, *per se*, não é – e, por coerência, nem poderia ser – enquadrado a crime algum. Inadvertidamente, são singulares os tempos em que o óbvio precisa, a todo instante, ser reafirmado. Não se pode — ou, ao menos, não se deveria — escolher a incidência, ou não, de tipos penais à conveniência do aplicador da norma. A moldura, no que tange à atividade dos “lobistas”, há de ser fixa e, portanto, hermética: ou se encaixa perfeitamente nas normas incriminadas já previstas no ordenamento jurídico-repressivo pátrio ou, simplesmente, não há, por coerência, crime algum. Ignorar essa compreensão seria ir, frontalmente, de encontro a tudo que se entende por tipicidade penal.

8) Uma das principais funções da dogmática e da tipicidade é a de antever a jurisprudência, jogando o tipo penal numa – necessária – projeção para o futuro, traçando adiantados contornos de como o julgador vai,

possivelmente, interpretá-lo. Quando os tipos penais perdem o grau de certeza, as funções de garantia, automaticamente, se perdem. E não é preciso ser um gênio para perceber que a imprecisão conceitual do *lobby* e o subjetivismo interpretativo, autorizado pela incerteza de uma inexistente regulamentação, fará com que, cedo ou tarde, os aplicadores das normas tenham a liberdade de interpretar a extensão da licitude da atividade dos “lobistas” da maneira como melhor lhes convém.

9) A discussão penal sobre o *lobby*, ao menos no Brasil, está longe de ter um desfecho. E, precisamente, no debate voltado à regulamentação, possibilidades várias existem nesse sentido. Ocorre que, conforme visto, embora presentes diversas propostas legislativas direcionadas à tentativa de disciplinar a atividade dos “lobistas”, tais intervenções, por se omitirem acerca de diversos pontos essenciais à compreensão e à exequibilidade do instituto (furtando-se, até mesmo, de oferecer conceitos basilares acerca do tema), são absolutamente simbólicas e totalmente distantes de proporcionarem a transparência esperada. Sobre os Projetos de Lei em andamento, portanto, há dois tipos: os que já foram arquivados e os que, mesmo se aprovados forem, não terão qualquer efetividade prática. Há, portanto, um problema penal distante de ser solucionado.

10) Em contrapartida, a coerência, mesmo com tal impasse, desde já se impõe: as propostas legislativas ainda não passam de propostas, as sugestões regulatórias ainda não passam de sugestões e, enquanto esse cenário se mantiver, a compreensão deve ser clara: o *lobby*, por si só, não é crime e, enquanto não for especificamente tipificada a representação de interesses junto aos órgãos da Administração Pública, não faz sentido relacioná-lo à prática de delitos, na canhestra tentativa de reescrever as normas penais como se rascunhos de pouca importância fossem. E não são.

11) A história do Direito Penal pode ser suficientemente marcada pela criação e aparecimento de novos crimes. A sociedade evolui, trazendo, com tal evolução, novas necessidades e novos bens jurídicos que demandam, como consequência, novas proteções. E, por óbvio, não restam dúvidas de que o enredo que retrata a conturbada – e, em face da absoluta ausência de regulamentação específica, imprecisa - relação entre o *lobby* e o Direito Penal ainda está em seus capítulos iniciais.

12) Todas as argumentações anteriormente oferecidas convergem, em síntese, para um ponto central: o *lobby* embora possa ser meio para consumação de delitos (por meio do *lobby* impróprio), crime, em si, não é. Por óbvio, torna-se absolutamente excrescente toda e qualquer postura de criminalizar os “lobistas” e as atividades que por eles são desempenhadas, haja vista que o princípio da legalidade, apesar de esquecido, ao menos em tese, ainda existe, cabendo aos que nele depositam a crença de um raciocínio jurídico coerente, reafirmá-lo, como aqui tem sido feito, sempre que necessário.

13) A representação de interesses frente aos órgãos públicos é uma atividade que, desde o início das civilizações, existiu e, sem o menor exagero, sempre existirá. E, já que tal exercício permanecerá entre nós, que sejam oferecidas, no mínimo, uma coerência técnica e uma substancial racionalidade jurídica no seu controle regulatório, aptidões essas que, desafortunadamente, não foram apresentadas – e sequer, suficientemente, rascunhadas - nas diversas propostas legislativas criadas. Intervenções as quais, mais do que prometer o que não podem cumprir, sequer sabem quais promessas fazer.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fabiano de Figueiredo. Os atores de política pública e a regulamentação do *lobby* no Brasil. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 16, n. 179, p. 41-50, jan. 2016.

BOMBIG, André; HOLANDA, Marianna. Privatização da eletrobrás, *lobby* e armas: veja as prioridades do governo na câmara em 2020. Coluna do Estadão, São Paulo, 22 jan. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/privatizacao-da-eletobras-lobby-e-armas-veja-as-prioridades-do-governo-na-camara-em-2020/>. Acesso em: 24 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 6132/1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>. Acesso em: 21 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 1202/2007. 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. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 1961/2015. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1344449>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 31 dez.

1940. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-lei 3688/41, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. Art. 47. Exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3688-3-outubro-1941-413573-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126981>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Criminal nº 0070091-13.2015.4.01.3400/DF, Rel. Des. Néviton Guedes, publicado em 5/5/2020.

CHILE. Plataforma ley del *lobby*. Disponível em: <https://www.leylobby.gob.cl/>. Acesso em: 25 mai. 2021.

DOS SANTOS, Luis Alberto. A regulamentação do *lobby* no brasil: finalmente na pauta?. Agência DIAP, Brasília, 05 jul 2017. Disponível em <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/87734-a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil-finalmente-na-pauta>. Acesso em: 31 mai. 2021.

DOS SANTOS, Luiz Alberto. Regulação do *lobby* no Brasil: o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 – constitucionalidade e adequação aos fins pretendidos. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, mar./abr. 2012.

EL HIRECHE, Gamil Föppel. Da (i)legitimidade da tutela penal da ordem econômica: simbolismo, ineficiência e desnecessidade do direito penal econômico. 2011. 443 f. Tese (Doutorado em Direito) - Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

FELICIANO, Yuri Rangel Sales. A (a)tipicidade da corrupção privada no Brasil: instrumentalização dos programas de criminal compliance em alternativa à responsabilidade penal da pessoa jurídica. In: Luciano Anderson de Souza. (Org.). Revista de Direito Penal Econômico e Compliance. 11ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022, v. 11, p. 71-97

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby*: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. 2019. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andrea Cristina. Ferramentas de transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do *lobby* no Brasil. Revista de Informação Legislativa, RIL, Brasília, ano 52, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016, p. 42. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41.pdf. Acesso em: 21 mai. 2021.

MASI, Carlo Velho. A regulamentação do *lobby* no Brasil. Canal Ciências Criminais, Porto Alegre, 20 ago. 2016. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/406964760/a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil#:~:text=Neste%20projeto%2C%20atividade%20de%20%E2%80%99>

9Clobby,favorecer%20ou%20contrariar%2C%20direta%20ou. Acesso em 31 mai. 2021.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord. Acad.). Grupos de interesse (*lobby*). BrasíliaDF: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009. (Série Pensando o Direito, n. 8/2009). Disponível em: Acesso em: 19 mai. 2021.

QUEIROZ, Paulo de Souza. Direito penal: parte geral. 2. ed. ver. e aum. São Paulo: Saraiva, 2005.

RÁO, Sonia Cochrane; DO LAGO, Natasha e TAVOLARO, Giovanna Silveira. O *lobby* e a sua (i)licitude no Brasil. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-10/opinio-lobby-ilicitude-brasil>. Acesso em: 24 mai. 2021.

RODAS, João Grandino. É indispensável regulamentar o instituto do *lobby* no Brasil. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 23 ago. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-23/olhar-economico-indispensavel-regulamentar-instituto-lobby-brasil>. Acesso em 28 mai. 2021.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Orgs.). *Lobby* desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil connotemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Carlos José Santos da. A regulamentação do *lobby* no Brasil. Revista Brasileira da Advocacia, ano 2, v. 5, p. 19-32, abr./jun. 2007.

SOUZA, Luciano Anderson de. Crimes contra a administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

WARDE JÚNIOR, Walfrido Jorge. A empresa pluridimensional: empresa política e lobby. Revista do Advogado, São Paulo, v. 28, n. 96, p. 137-145, mar. 2008.