

### TRIBUNA LIVRE

Crime de importunação sexual: brechas jurídicas à vista

### DOCTRINA JURÍDICA

Redução do IPTU de prédios históricos pode chegar a 100%. Está na lei

### SELEÇÃO DO EDITOR

Por que temer a questão do mérito nas audiências de custódia?

# revista Bonijuris

www.bonijuris.com.br

Ano 31 | # 656 | Fev/Mar 2019



## Quem tem medo do **LOBBY?**

Apesar de ainda esperar por regulamentação, a atividade está presente em Brasília e em todos os centros de poder político do país. Cabe agora dar a devida transparência e publicidade ao que ocorre nos bastidores da negociação (lícita) entre grupos de pressão e agentes políticos

**ENTREVISTA:** "Ele pegou", resume José Garcia Medina sobre os três anos de vigência do novo CPC. O advogado, professor e escritor integrou a comissão de juristas nomeada pelo Senado para elaborar o anteprojeto do código

## LEGISLAÇÃO

## AS DUAS FACES DO LOBBY

**O**s brasileiros podem fingir que o lobby não existe no país, mas ele existe. A atividade não está regulamentada e há 30 anos desenha-se um projeto para que, enfim, o lobista seja reconhecido oficialmente na lista de profissionais. A questão é que a aprovação de proposta com esse teor vem esbarrando no Congresso Nacional a cada vez que entra na pauta (na última ocasião em regime de urgência, ou seja, ‘furando a fila’ de outros itens que deveriam ser votados). Porém naufraga no burburinho, no conflito e no atrapalho típico dos 513 parlamentares, vistos corriqueiramente aglomerados à frente da mesa da presidência ou zanzando, inquietos, entre os corredores e as fileiras de cadeiras.

A resistência à regulamentação do lobby, que ganhou o nome de relação institucional e governamental para não espantar aqueles que veem a atividade como uma serviçal do malfeito, tem motivações alegadamente eleitoreiras. As respectivas bases de deputados e senadores teriam demonstrado rejeição à prática. No entanto, não há pesquisa que confirme isso. O que leva a inferir que parlamentares rejeitam a regulamentação por duas razões: 1) Temem prejuízo eleitoral com a divulgação às claras da relação entre grupos de pressão (empresas privadas, sindicatos, ativistas) e agentes políticos. 2) Ignoram o que vem a ser lobby na acepção da palavra. Há nove em dez chances de que o amigo do deputado que trabalha em uma concessionária de rodovias é lobista. O deputado pode não saber disso, mas o lobista sabe.

Os Estados Unidos tem a legislação de lobby mais antiga do mundo – data de 1946, quando o país instituiu o Lobby Act – mas ela é aperfeiçoada continuamente. Justamente para garantir a transparência, a igualdade de ações e a devida publicidade. Lobistas são cadastrados e fiscalizados regularmente. Empresas de lobby

idem. Se cometerem ilícitos podem ser penalizadas e as sanções vão de brandas a rigorosas, o que significa, no último caso, em perda de licença.

Na seção “artigo de capa” desta edição, o advogado criminalista gaúcho, Carlo Velho Masi, reflete sobre a utilidade do lobista e do lobby lícito como instrumentos democráticos de representação de interesses.

O lobby pode dar voz a “grandes causas” (o desenvolvimento sustentável e o combate à corrupção, por exemplo), além de refinar a opinião pública convidando-a a participar de debates de interesse da coletividade, distribuídos em várias frentes, não apenas no parlamento. Claro que se fala do lobby lícito. A esse respeito, em entrevista na mesma seção, o advogado Murilo Jacoby Fernandes diz que um indicador favorável ao lobby seria a identificação dos parlamentares com aqueles que o elegeram. Os evangélicos, os ruralistas, a indústria de petróleo e gás, o agronegócio, os sindicatos, as ONGs, os militares, os delegados. “Nada disso deveria ser omitido na informação, inclusive da imprensa”, afirma.

A discussão, portanto, está na pauta. Se não na do parlamento, ao menos na da sociedade civil.

\* \* \*

Por fim, um fato que gostaríamos de destacar neste número da Revista Bonijuris. Com a edição de fevereiro/março, a publicação completa um ano em seu novo formato. Design gráfico ousado, capas conceituais, conteúdo abrangente, 272 páginas em edição bimestral e roupagem jornalística foram as conquistas destes novos tempos.

**Boa leitura!**

## REVISTA BONIJURIS # 656

– FEV/MAR 2019 –

## EDITORIAL

- 1** **Legislação**  
AS DUAS FACES DO LOBBY

## TRIBUNA LIVRE

- 6** **Direito penal**  
A responsabilidade criminal dos médicos e dos falsos médicos  
*Adriana Filizzola D'Urso*
- 7** **Direito de família**  
Internet: vilã dos processos de divórcio no Brasil  
*Andreza Lage Raimundo*
- 8** **Nova lei**  
O crime de importação sexual: erro ou acerto?  
*Denis Caramigo Ventura*
- 11** **Gravidez**  
A violência obstétrica na legislação brasileira  
*Fabiana Dal'Mas Rocha Paes*
- 14** **Código Penal**  
Torpeza ou fraude bilateral no estelionato  
*Eduardo Luiz Santos Cabette*
- 16** **Tributo e crédito**  
Recuperação judicial reflete sistema ineficiente  
*Renato Scardoa*

## ENTREVISTA

- 18** **"O novo CPC é avesso à jurisprudência defensiva. E isso é bom"**  
JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA

## CAPA

- 24** **A transparência do lobby lícito**  
*Marcus Vinicius Gomes*
- 32** **A regulamentação do lobby no Brasil**  
*Carlo Velho Masi*

## DOCTRINA JURÍDICA

- 38** **Jurisprudência**  
Modulação ou súmula 343?  
*Teresa Arruda Alvim*

**48** **Direito trabalhista**

Um olhar crítico sobre o teletrabalho  
*Adriana Bitencourt Bertollo*

**56** **Constituição**

O ato da administração pública perante leis inconstitucionais  
*Henrique Sabino de Oliveira e Lays Gomes Martins*

**72** **Direito do consumidor**

Nanotecnologia: o dever de informar  
*Antônio Carlos Efing e Josemari Poerschke de Quevedo*

**86** **Direitos humanos**

Proteção e dignidade do profissional do sexo  
*Ana Cristina Alves de Paula, Gabrielle Ota Longo e Onilda Alves do Carmo*

**96** **Infecundidade**

A esterilização de deficientes mentais  
*Eduardo Cabette, Francisco Sannini Neto e Bianca Cabette*

**100** **Código de Processo Penal**

Apostamentos sobre o juiz das garantias  
*Jordan Vilas Boas Reis e Paulo Silas Taporosky Filho*

**110** **Guarda compartilhada**

O princípio do melhor interesse do filho menor  
*Wanderlei José dos Reis*

**116** **Direitos fundamentais**

A não violação do mínimo existencial  
*Ricardo Marty Claro de Oliveira e Maria da Glória Colucci*

**128** **Direito tributário**

O IPTU e a proteção a imóveis tombados  
*Maria da Glória Colucci, Ricardo Claro de Oliveira e Isabela França de Melo*

## SELEÇÃO DO EDITOR

- 140** **Direitos da criança**  
Representação processual e trabalho infantil  
*Camila Izis Avila Barbosa Paul*
- 160** **Tomada de decisão**  
A questão do mérito na audiência de custódia  
*Eduardo Januário Newton*

## LEGISLAÇÃO

- 164** **Degustação de novas leis**

## SÚMULAS

- 168** Arestos do STF, STJ, TST, TRF2/RJ e ES, TRF3/SP e MS, TRF4/PR, RS e SC, TJMG, TJMS, TJPR, TJRJ, TJRS, TJSC, TJSP, TRT1/RJ, TRT3/MG, TRT9/PR

## EMENTÁRIO TITULADO

- 174 Legislação municipal**  
Competência do município para legislar sobre direitos do consumidor
- 181 Cancelamento de cartão**  
Dívida superveniente ao cancelamento de cartão de crédito gera indenização
- 184 Danos morais**  
Homem condenado por assassinar ex-esposa indenizará filhos
- 186 Código de Defesa do Consumidor**  
Plano de saúde terá que custear prótese de silicone de segurada
- 190 Bem de família**  
Imóvel declarado como bem de família pode ser dividido e penhorado
- 193 Direito à visitação**  
Mulher em regime aberto tem pedido de visitas a companheiro preso negado
- 195 Serviço interno**  
É possível a remição da pena de preso em caso de trabalho interno
- 196 Espondilodiscoartrose**  
Doença de natureza temporária e de grau total viabiliza concessão de aposentadoria
- 201 Impenhorabilidade salarial**  
Penhora não deve recair sobre valores de caráter salarial
- 205 Justiça gratuita**  
Requerimento indevido da justiça gratuita provoca aplicação de multa
- 208 Assédio moral**  
Empregada que foi coagida pelo empregador para desistir de ação é indenizada
- 214 Arrendamento mercantil**  
Município é ilegítimo para cobrar ISS sobre arrendamento mercantil

## ACÓRDÃOS EM DESTAQUE

- 220 Horas semanais**  
Acumulação de cargos públicos de profissionais da área de saúde
- 223 Bem arrendado**  
Descaracterização do contrato *leasing*
- 227 Taxas condominiais**  
Débitos condominiais do promitente vendedor
- 229 Prisão domiciliar**  
Substituição de regime de cumprimento da pena
- 239 Concessão de benefício**  
Julgador pode conceder benefício diverso do pedido inicial

## 240 Ação monitória

Título de crédito possui prazo quinquenal

## 242 Caso fortuito

Construtora não é responsável por morte de operário

## 248 Serviço típico

ICMS não incide sobre a manipulação de medicamento em farmácia

## PRÁTICA FORENSE

### 252 Juizado

Contagem de prazos no rito sumaríssimo da lei 9.099/95  
*Rômulo de Andrade Moreira*

## ALÉM DO DIREITO

### 256 A apreensão da (nova) professora!

*Marion Bach*

### 256 Missão no olho do furacão

*Ernani Buchmann*

### 258 As voltas que a vida dá!

Respeite o advogado criminal, pois um dia você poderá precisar dele!

*Greg Andrade*

### 259 Uma delegacia cinco estrelas

*Eduardo Mercer*

## NÃO TROPECE NA LÍNGUA

### 260 Locuções adverbiais para consulta (3)

*Maria Tereza de Queiroz Piacentini*

## AGENDA DE EVENTOS

### 262 PROGRAMAÇÃO DE ENCONTROS JURÍDICOS

## ÍNDICE REMISSIVO

### 264 TEMÁTICO E ONOMÁSTICO

**REVISTA BONIJURIS**

ISSN 1809-3256

Vol. 31, n. 1 – Edição 656 – Fev/Mar 2019

contato@bonijuris.com.br

facebook.com/bonijuris

**EDITOR-CHEFE**

Luiz Fernando de Queiroz

**COORDENADORA DE CONTEÚDO**

Pollyana Elizabete Pissaia

**COORDENADOR JURÍDICO**

Geison de Oliveira Rodrigues

**COORDENADORA DE ARTE  
E PRODUÇÃO GRÁFICA**

Jéssica Regina Petersen

**COORDENADORA DE DISTRIBUIÇÃO**

Ana Crissiane de Moraes Prates Cordeiro

**JORNALISTA**

Marcus Vinicius Gomes (3552/13/96 – PR)

**REVISÃO E EDIÇÃO**

Dulce de Queiroz Piacentini

Jeane Maria Berno

Noeli do Carmo Faria

Olga Maria Krieger

**ARTE***Ilustração:* Giovana Tows (foto entrevista) e

Simon Taylor (capa)

*Projeto gráfico:* Straub Design**DIAGRAMAÇÃO**

Julio Cesar Baptista

**ESTAGIÁRIOS**

Henrique Junior Choinski

Robert Oliveira

Wagner Fernandes Netto

**CONSELHO EDITORIAL**

Antonio Carlos Facioli Chedid, Carlos Roberto Ribas Santiago, Célio Horst Waldraff, Clèmerson Merlin Clève, Eduardo Cambi, Guillermo Orozco Pardo, Hélio de Melo Mosimann, Hélio Gomes Coelho Jr., Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, João Casillo, João Oreste Dalazen, Joatan Marcos de Carvalho, Joel Dias Figueira Júnior, Jorge de Oliveira Vargas, José Laurindo de Souza Netto, José Lúcio Glomb, José Sebastião Fagundes Cunha, Juan Gustavo Corvalán, Luiz Fernando Coelho, Manoel Antonio Teixeira Filho, Manoel Caetano Ferreira Filho, Mário Frota, Mário Luiz Ramidoff, Ricardo Sayeg, Roberto Portugal Bacellar, Roberto Victor Pereira Ribeiro, Sidnei Beneti, Teresa Arruda Alvim, Zeno Simm

**COLÉGIO DE LEITORES**

Alceli Ribeiro Alves, Ana Lia Falkenberg, André Zacarias Tallarek de Queiroz, Anita Zippin, Adriana Pires Heller, Carlos Oswaldo M. Andrade, Danielle Cristina de Oliveira, Elisete Machado, Flávio Zanetti de Oliveira, Francisco Zardo, Joana Carvalho Brasil, Josélia Aparecida Kückler, Juliana Silva, Karla Pluchiennik Moreira, Larissa Matoski Brasil, Luciano Augusto de Toledo Coelho, Luise Tallarek de Queiroz Maliska, Marcelo Soares de Oliveira, Marcus Vinicius Ginez da Silva, Newton Carvalho, Nelson Antônio Gomes Jr., Patrícia Piekarczyk, Raquel Teixeira, Ricardo de Queiroz Duarte, Roberto Ribas Tavarnaro, Rodrigo da Costa Clazer, Rui César Lopes Peiter, Sergio Murilo Mendes, Valéria Siqueira, Victoria Tapxure Scaramuzza, Yoshihiro Miyamura

**REDAÇÃO**

redacao@bonijuris.com.br

**ANÚNCIOS / ASSINATURAS**

comercial@bonijuris.com.br

**PREÇO DE CAPA**

R\$ 130,00

**QUALIS C – CAPES**

Repositório autorizado

TST 24/2001

STF 34/2003

STJ 56/2005

**Bonijuris**<sup>Editora</sup>

Rua Marechal Deodoro, 344 – 3º andar

CEP 80010-010 / Curitiba-PR

Tels.: 41 3323-4020

0800-645-4020

www.livrariabonijuris.com.br

@2019 A Revista Bonijuris é publicada bimestralmente pela Editora Bonijuris Ltda. Todos os direitos reservados. Os artigos assinados não representam a opinião da revista. Pré-impressão, impressão e acabamento: Gráfica Capital. Papel couché fosco 80g/m². Tiragem: 3.800 exemplares. Circulação nacional.

**NOTA:** Todos os artigos publicados passam por criterioso processo de **seleção, edição e revisão** para adequá-los ao padrão Bonijuris. O editor.

# O LOBBY QUE ASSUSTA (MAS NÃO DEVERIA)

---

HÁ SINAIS DE FUMAÇA NO HORIZONTE QUE DÃO CONTA DE QUE O LOBBY DEVERÁ SER REGULAMENTADO NO BRASIL, APESAR DA RESISTÊNCIA DOS POLÍTICOS. A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS MINISTRA HÁ ALGUM TEMPO UM CURSO DE MBA VOLTADO EXCLUSIVAMENTE À FORMAÇÃO DO “PROFISSIONAL DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS” – NOME QUE FOI DADO AO LOBISTA. HÁ CONSENSO ENTRE ESTUDIOSOS DE QUE O LOBBY É UM DISPOSITIVO DEMOCRÁTICO QUE PODE LEGITIMAR AS RELAÇÕES DE INTERESSE DA SOCIEDADE. BASTA TORNÁ-LO TRANSPARENTE E OBEDIENTE A REGRAS E LIMITES. COMO, ALIÁS, JÁ OCORRE EM BOA PARTE DO MUNDO.

**A**s vésperas da posse no Ministério do Turismo, em dezembro do ano passado, Marcelo Álvaro Antônio (MG) foi acusado por um deputado federal de São Paulo de abrigar um lobista de indústria de medicamentos na equipe de transição. Não era verdade, mas a palavra “lobista” serviu para que o assessor fosse afastado a fim de que “eventuais suspeitas fossem averiguadas”.

O lobby assusta. Por isso, quando apresentou seu projeto de lei, em 2007, o deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP) optou por mudar o nome da atividade: empresa de representações e governamentais lhe pareceu melhor. Os opositores, entretanto, continuam a chamar o lobby pelo nome de origem (data do século 19), certamente porque conhecem a sua conotação negativa e a mesma imagem sombria pintada pelo parlamentar paulista no início deste texto.

Se de fato um lobista da indústria de medicamentos integrasse a equipe de transição do Ministério do Turismo, haveria muitos questionamentos. Nem todos procedentes. Por exemplo, muitos turistas nacionais e estrangeiros deixaram de reservar hotéis em cidades litorâneas no Nordeste do Brasil temendo doenças de verão como a dengue, a chikungunya e a zika, cuja incidência de casos, em 2017, foi maior na região. A presença de um representante da indústria de medicamentos poderia estar ligada a uma campanha ou um trabalho do ministério para combater o mosquito transmissor. Mas, lobista...

Por isso a necessidade da regulamentação do lobby – mesmo renomeado – para dar transparência, publicidade e legalidade a uma profissão que, de fato, já existe. Está inscrita, inclusive, na classificação brasileira de ocupações (CBO), que até 2018 era organizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Nas próximas páginas, cientistas políticos e advogados sustentarão que o lobby não é um bicho-papão. Ao contrário, pode ser uma ferramenta democrática nas relações de interesse. Há empresas, sindicatos e confederações que reservam parte de seu organograma aos lobbies. Entre os ativistas, eles são chamados de grupos de pressão. Podem ser ONGs alarmadas com questões ambientais ou representantes de instituições financeiras preocupados com as oscilações do mercado.

A função do lobista é influenciar agentes políticos. Mas não com os malefícios da corrupção e dos acordos na calada noite e sim com o benefício de um projeto que atenda aos interesses daqueles que lhes garantiram a cadeira. Não se engane, portanto. O deputado na Câmara não representa o povo, mas a fatia de eleitores a quem deve seu cargo público, o que é lícito. É justo que um político eleito por evangélicos represente-os no parlamento. Da mesma forma, os que falam em nome da indústria de navegação, dos sindicatos, do agronegócio. O todo do parlamento é a sociedade. O particular diz respeito ao interesse observado através de uma lente de aumento: colorido, diverso, ideológico, antagônico e, ao mesmo tempo, conciliador.

Para ser um lobista é preciso observar regras, que preveem cadastro, fiscalização, transparência e publicidade. O lobista não é um interlocutor, é um agente de interesses legítimos e, principalmente, lícitos. Só lhe falta transpor o estigma e o preconceito. Os caminhos para isso estão descritos nas próximas páginas.

# A TRANSPARÊNCIA DO LOBBY LÍCITO

*Há três décadas, discute-se a regulamentação da atividade dos grupos de pressão no Brasil. Ao que parece os políticos só não têm medo do 'lobby mau'*

O lobby não está na pauta, mas deveria. Há três décadas, discute-se a regulamentação da profissão de lobista no Congresso Nacional, em Brasília, sem que nada no *front* pareça novo ou promissor. Em 19 de fevereiro de 2018, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) reconheceu o *lobby* como profissão<sup>1</sup>. Para fugir do estigma relacionado com a palavra em inglês, a atividade foi incluída na lista de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) sob o nome de “profissional de relações institucionais e governamentais”.

Apesar de reconhecer, nomear e codificar as profissões e atividades, e ainda descrever as características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro, a CBO, no entanto, não classifica apenas profis-

sões que estão reguladas. Um mês depois, o projeto de regulamentação da atividade do *lobby*, de autoria do deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP), entrou em regime de urgência na pauta da Câmara dos Deputados<sup>2</sup>. Não foi votado. Foi o mais perto que se chegou até agora na tentativa de conclusão do assunto.

Desde 1989 também tramita no Congresso Nacional um projeto de lei do Senado, de autoria de Marco Maciel, que propõe um regramento para o *lobby*. Influente entre seus colegas, o ex-senador pernambucano do Partido da Frente Liberal (PFL) – hoje DEM –, vice-presidente da República de 1995 a 2003, na dupla gestão de FHC, conseguiu aprovar a proposta rapidamente, mas, desde então, ela permanece

engavetada na Câmara dos Deputados.

O projeto de Zarattini é mais recente, data de 2007<sup>3</sup>, porém também não avançou. Comparadas, as duas propostas tratam de cinco pontos principais: 1) determinam o credenciamento de lobistas; 2) obrigam os lobistas a declarar suas matérias de interesse, os gastos e atividades realizados para defender interesses, bem como a identidade de quem os contratou; 3) determinam a divulgação pública dessas declarações; 4) estabelecem punições para os lobistas e agentes públicos que desrespeitarem as regras; e 5) criam medidas para garantir o contraditório durante processos públicos de tomada de decisão, com vistas ao equilíbrio de poder entre os interessados organizados<sup>4</sup>.

Para a advogada Andréa Cristina Oliveira Gozetto, professora da Uninove, doutora em ciências sociais pela Unicamp, que escreveu artigo defendendo o *lobby*, em parceria com o doutor em ciência política da USP Wagner Pralon Mancuso, a proposta de regulamentação do *lobby* no Brasil tem dois objetivos que estão intimamente ligados aos escândalos de corrupção recentes. O primeiro diz respeito à transparência necessária que se deve dar ao *lobby* (e ao lobista) na defesa de interesses do cliente diante do poder público. O segundo se refere à necessidade de equilibrar o jogo de interesses em torno dos processos decisórios. É legítimo o *lobby* dos laboratórios de medicamentos, do agropêlo, da confederação da indústria, das montadoras de automóveis. A contrapartida legítima é a transparência nas negociações e a devida publicização do que é acordado.

“[O que se espera] é alertar a atenção dos cidadãos para os processos em curso, bem como para os interesses que esses processos mobilizam, capacitando-os a formar opiniões bem fundamentadas sobre as questões públicas, e o impacto potencial em suas vidas”, escrevem

Mancuso e Gozetto em artigo publicado em 2011<sup>5</sup> na revista “Organicom” da Universidade de São Paulo.

### **INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO?**

A origem da palavra *lobby* é histórica. É a sala de reuniões de um hotel. É também

o espaço que dá acesso ao parlamento. O termo ganhou popularidade porque era em um *lobby*, no século 19, que o presidente norte-americano Ulysses Grant, herói da guerra civil, se reunia com pessoas das mais variadas camadas da sociedade para fumar um charuto e discutir os rumos do país. O Estado atrai o *lobby* e as empresas e movimentos representativos das mais variadas camadas da sociedade porque oferece oportunidades de negócios ou de vantagens sociais. Em “Capitalismo de Laços”<sup>6</sup>, o professor do Insper Sérgio Lazzarini escreveu: “O *lobby* não é o problema. É a solução”.

Também autor de um livro sobre o tema<sup>7</sup>, Mancuso afirma que, erroneamente, o *lobby* vem sendo associado exclusivamente à ilegalidade de interesses, tomando a forma de práticas proibidas pela lei vigente.

Por isso, o esforço de substituir a palavra, como fez o Ministério do Trabalho e Emprego (MET), no ano passado, ao classificar o lobista como um “profissional de relações institucionais e governamentais”.

“A figura arquetípica do lobista passou a ser a do indivíduo que atua de forma obscura e dissimulada, procurando acesso privilegiado aos tomadores de decisão, sempre disposto a entrar em negociações com agentes públicos capazes de ajudá-lo na obtenção de seus objetivos”, escrevem Mancuso e Gozetto no artigo mencionado<sup>8</sup>.

Entrevistado para esta reportagem, o advogado Murilo

**Alertar a atenção dos cidadãos para os processos em curso, bem como para os interesses que esses processos mobilizam, capacitando-os a formar opiniões bem fundamentadas sobre as questões públicas, e o impacto potencial em suas vidas, é o que se espera de um lobby regulamentado e lícito (MANCUSO e GOZETTO, 2011)**

Queiroz Melo Jacoby Fernandes, diretor jurídico de um escritório, em Brasília (o Jacoby Fernandes & Reolon), especializado na regulamentação do lobby, diz que a atividade já está presente nas grandes empresas há muitos anos. É o caso das indústrias farmacêuticas, da indústria de petróleo e gás, da de armamentos e outras. “A CNI [Confederação Nacional da Indústria] tem mais de um andar em sua sede exclusivamente dedicado ao lobby”, diz.

Na visão dele, isso não deveria ser um problema. Fernan-

des defende, inclusive, uma regulamentação nos moldes dos EUA em que o congressista é diretamente associado a grupos de pressão. “É comum, por exemplo, o deputado ou senador aparecerem na TV associados ao setor que representam: a indústria de armamentos, a de alimentos orgânicos, a de mercado de ações. Não há segredo, é legítimo. No Brasil, o parlamentar é visto como um representante do povo brasileiro, quando ele de fato representa a fatia da sociedade que garantiu sua eleição: os evan-

gêlicos, os ruralistas, os sindicalistas, os ambientalistas”, afirma.

## **GARANTIA CONSTITUCIONAL**

No século 3, o persa Maniu Maquineu fundou uma doutrina religiosa que afirma ser o mundo dividido entre o bem, representado pelo “Reino da Luz” e o mal, simbolizado pelo “Reino das Sombras”. Essa filosofia que deu origem ao maniqueísmo (extraído de Maquineu) foi bastante disseminada por todo o Império

## **O perfil do lobista é o do cientista político**

*Diretor jurídico do escritório Jacoby Fernandes & Reolon, especializado em regulamentação do lobby, em Brasília, o advogado e professor de direito administrativo Murilo Jacoby Fernandes diz que o lobby está instalado nos centros do poder no Brasil, apesar de não haver legislação que garanta sua existência de direito – a de fato é inequívoca –, é legítimo e deve ganhar uma legislação própria para o bem da transparência da coisa pública e da democracia.*

**REVISTA BONIJURIS – Como transpor a negatividade da palavra “lobby”?**

**MURILO JACOBY FERNANDES** – Realmente, há um estigma negativo. Talvez caminemos para algo parecido com “influenciador” ou, como o Ministério do Trabalho sugeriu, para a adoção do nome “profissional de relações institucionais e governamentais”.

**É o desprestígio dos partidos políticos que está trazendo protagonismo aos grupos de pressão e aos lobistas?**

A palavra protagonismo, na minha concepção, é um pouco imprecisa. O lobista não tem

o dever de ser um interlocutor junto ao agente político. Ele defende interesses. De laboratórios, de sindicatos, de confederações. O que se quer com a regulamentação é que esse processo torne-se transparente.

**Não importa quem o lobista represente?**

Não importa, desde que haja licitude. Mas quando o deputado sobe à tribuna para defender um projeto, o cidadão deve saber com clareza o que está sendo discutido. Trata-se de projeto público? De projeto privado? O parlamentar fala em nome de quem? Da empresa ou dele próprio, porque muitas vezes o parlamentar é um ruralista, é um banqueiro, é um sindicalista, é um líder dos sem-terra. Nos Estados Unidos, é muito comum que ao nome do congressista venha associado o setor que ele representa: petróleo e gás, indústria de armas, indústria de medicamentos. Não vejo problema algum nisso. Ele está no congresso porque foi eleito por esse setor e, certamente, o representa.

**No caso brasileiro, qual seria o melhor exemplo?**

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) reserva mais de um andar de sua sede, em Brasília, ao lobby. Não é segredo. As gran-

Romano, principalmente porque pressupunha um modo simples de encarar o mundo: toda a natureza material era essencialmente perversa e má, enquanto que a bondade estava intrinsecamente associada ao espírito e ao mundo natural.

A predisposição a encarar o *lobby* como um ilícito (um mal) está presente no Brasil, e há razões para isso, uma vez que seria inadequado ignorar a relação existente entre *lobby* e práticas legais. Entretanto, esse raciocínio significaria despre-

zar as contribuições positivas que a atividade pode expressar.

A constituição brasileira de 1988 assegura no artigo 5º a compatibilidade do *lobby* lícito com o ordenamento jurídico de um estado democrático de direito, alicerçado no pluralismo político.

Citemos novamente o artigo de Mancuso e Gozetto<sup>9</sup>: “[Entre os direitos expressos] podemos citar os direitos: (i) à liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação

(inciso IX); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (iv) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (v) de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a)”.

Dessa forma, asseguram os autores, é possível afirmar que o *lobby* (lícito) integra concretamente o conjunto de instrumentos à disposição dos segmentos sociais e que,

des empreiteiras têm setores exclusivamente voltados para essa atividade.

### **O poder de fogo dessas empresas e instituições é certamente maior.**

Sem dúvida. Por isso, a regulamentação do *lobby*, para que haja equidade nas demandas. Há ONGs do Nordeste com forte influência nos projetos encaminhados ao Congresso pela bancada de parlamentares da região. Isso é *lobby*. A pergunta que se faz é: quais são as limitações? Posso pagar o almoço para um deputado?

#### **E pode?**

Não posso responder, porque o *lobby* não está regulamentado, mas não vejo problema se um deputado viajar a Miami e hospedar-se na casa de um empresário do qual é amigo.

### **A questão é que isso gera aqueles de que tratamos na primeira pergunta. Como ocorre quando um senador, por exemplo, viaja em um jatinho de um empreiteiro, cuja empresa tem interesses diretos em licitações do governo.**

Mas isso irá impedi-lo de votar a favor? Senador não pode ter lado? Não pode ter uma bandeira privada? Veja o caso da bancada evangélica, da bancada da bala, da bancada da bola, da ruralista. Elas defendem interesses de

quem os elegeram. Não há ilicitude nisso. O Congresso foi renovado este ano e surgiram soldados, capitães, delegados, juizes. Eles foram eleitos por seus pares.

### **A professora Andréa Gozetto (leia matéria principal), coordenadora de MBA de relações governamentais da Fundação Getúlio Vargas – um curso para lobistas –, disse recentemente que a afinidade de advogados com a profissão de lobistas seria natural, não fosse o fato de o estudante de direito ser treinado, durante a faculdade, para enfrentar contendas. E as relações governamentais são tudo menos isso.**

Eu concordo. Avalio que os mais aptos a assumir essa profissão, com relativo sucesso, são os cientistas políticos, em razão de sua capacidade de analisar o conjunto, de pesar prós e contras em um cenário específico, de traçar estratégias. Hoje o parlamentar consome 70% do seu tempo atendendo pessoas em seu gabinete. Medir as demandas e classificá-las é uma especialidade desse profissional.

### **O que deve preceder a regulamentação do lobby e da profissão de lobista? Uma grande campanha de esclarecimento?**

Não havia pensado nisso. Acho que é uma boa ideia. ■

munido das devidas ferramentas, pode constituir-se em dispositivo democrático de representação de interesses, arregimentando contribuições positivas para os tomadores de decisão (os parlamentares), a opinião pública, e os grupos de pressão, todos representado no espectro político como um todo.

A licitude do *lobby* não pode ser confundida com os artigos 332 e 333 do Código Penal, que discorrem acerca da conduta e da moralidade na administração pública, como afirma o advogado gaúcho Carlo Velho Masi em artigo publicado na página (?) desta edição.

“Esta atividade pode, portanto, sem problema algum, ser organizada e exercida dentro da lei, numa perspectiva absolutamente ética”, sustenta Masi.

A ONG Transparência Internacional monitora o *lobby* na União Europeia e contabiliza 5.937 lobistas cadastrados para atuar em Bruxelas, capital da Bélgica e sede do bloco. Para cada dois lobistas de mercado, há um vinculado a organizações não governamentais (ONGs), muitas delas ambientalistas ou ligadas a projetos de defesa dos direitos civis. Nos EUA, país que em 1946 aprovou o ‘*lobby act*’, a atividade movimentava US\$ 3,3 bilhões anuais, segundo dados recentes. Mais de 3.700 entidades e 11.400 lobistas estão registrados no congresso americano. Todos devidamente cadastrados e obedientes a regras rígidas de atuação. O Chile mantém um registro público de lobistas. Nas últimas décadas, Canadá, Inglaterra, Irlanda, França, Polônia, Hungria, Méxi-

co, Colômbia, Peru e Argentina regulamentaram o *lobby* a fim de organizar os grupos de pressão e de interesse, o que abrange o ativismo social, o ativismo de gênero e os sindicatos laborais. Equipara-se, assim, o lobista de uma multinacional com o de uma categoria de trabalhadores, permitindo que debatam e interfiram em decisões com transparência, publicização e liberdade.

Em 2015, a Coca-Cola travou uma batalha judicial em defesa da mistura entre açúcar e adoçante nos refrigerantes comercializados no mercado brasileiro. Submetida à pressão de entidades de sociedade civil que defendem a redução da quantidade de açúcar na bebida e às exigências do consumidor, a multinacional bateu de frente com grandes produtores reunidos na União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) que, por sua vez, não queriam ver suas vendas reduzidas. Um ano depois, a então ministra da Agricultura, Kátia Abreu, baixou medida favorecendo a Coca-Cola.

### REGRAS CLARAS

No ano passado, a revista *Época*, publicou um *hot site*<sup>10</sup> intitulado “*Lobby sem lei*” em que faz um raio-X da atividade no Brasil por meio de 120 entrevistas. Há um ponto em comum nas informações coletadas: por todo o mundo, a regulamentação do *lobby* é consequência de grandes escândalos. A profilaxia, no entanto, não prevê proibição da atividade, muito pelo contrário. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

“ A OCDE, entidade internacional que representa 36 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado, reconhece a necessidade de regulamentação do lobby, recomenda a profissionalização da atividade do lobista e defende regras transparentes ”

Econômico (OCDE), entidade internacional que representa 36 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado, reconhece a necessidade de regulamentação do *lobby*, recomenda a profissionalização da atividade do lobista e defende regras transparentes que obriguem governos a publicar dados sobre quem está sendo consultado na elaboração de determinada lei e quem está tentando influenciar esse processo<sup>11</sup>.

No Brasil, o Código de Ética da Alta Administração Pública estabelece limites de presentes de até R\$ 100. No entanto, ninguém sabe exatamente o que é feito com aqueles que superam o valor ou mesmo quem ganha presente de quem (*leia entrevista abaixo com advogado Murilo Jacoby Fernandes*). A “surpresa” costuma vir em investigações, como a que revelou que o ex-senador Demóstenes Torres recebia vinhos caríssimos de presente do bicheiro Carlos

Cachoeira ou a lista de mimos das empreiteiras envolvidas na Lava-Jato para agentes públicos. A operação revelou uma relação promíscua entre empresas que possuem contratos milionários com o Estado e ocupantes de cargos públicos. A regulamentação do *lobby* e a definição de regras para o trabalho do “profissional de relações institucionais e governamentais”, tal como listado na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), pode pôr fim a tudo isso. ■

## NOTAS

1. NASCIMENTO, Bárbara. *Ministério do Trabalho reconhece lobby como ocupação*. Rio de Janeiro: O GLOBO, 2018. <https://oglobo.globo.com/economia/ministerio-do-trabalho-reconhece-lobby-como-ocupacao-22411977>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.
2. CÂMARA NOTÍCIAS. *Regulamentação do lobby está na pauta do Plenário desta quarta*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/554834-REGULAMENTACAO-DO-LOBBY-ESTA-NA-PAUTA-DO-PLENARIO-DESTA-QUARTA.html>. Acesso em 11 de dezembro de 2018.
3. Há tentativas subsequentes de incluir-se a regulamentação do *lobby* na pauta de discussão com projetos acessórios, apresentados, em 2015, pelo ex-senador Walter Pinheiro (PT-BA) e, em 2016, pelo também ex-senador Romero Jucá (PMDB-RR). Ambos são citados pelo advogado Carlo Velho Masi em texto constante da seção “artigo de capa”.
4. MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: instrumento*

- democrático de representação de interesses? Revista *Organicom*, Ano 8 – Número 14. São Paulo, 2011.
5. *Ibidem*.
6. LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços. Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
7. MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp / Humanitas / Fapesp, 2007.
8. MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Revista Organicom*, Ano 8 – Número 14. São Paulo, 2011.
9. *Ibidem*.
10. ÉPOCA. *Lobby sem lei*. São Paulo: Editora Globo, 2017. [www.lobby.epoca.globo.com](http://www.lobby.epoca.globo.com). Acesso em 12 de dezembro de 2018.
11. De acordo com Mancuso e Gozetto (2011), o *lobby* lícito pode concorrer decisivamente para o refino da opinião pública, ensejando informações e fomentando sobre questões que fazem parte da agenda de decisões do poder pú-

blico. “Essa contribuição pode gerar uma visão mais profunda e abrangente sobre os problemas públicos – problemas sobre os quais a opinião pública pode ser chamada a se pronunciar diretamente, seja em consultas públicas, eleições, plebiscitos, referendos ou outros mecanismos de participação. (...) O *lobby* lícito pode beneficiar o sistema político como um todo. Primeiramente, o *lobby* em defesa de “grandes causas” (por exemplo, o desenvolvimento sustentável e o combate à corrupção na política) contribui diretamente para a satisfação do interesse público. Além disso, o *lobby* lícito fortalece o sentimento de pertença dos interesses organizados à comunidade política, colaborando para legitimar a própria comunidade e seu poder público. Ao criar um canal de comunicação entre os interesses organizados e o poder público, o *lobby* lícito contribui para a legitimação do sistema político, pois assegura que as demandas de relevantes interesses sociais serão efetivamente consideradas durante os processos decisórios – na ausência desse canal, a legitimidade do sistema político poderia vir a ser contestada”.

**Instituto Millenium**  
Desenhando o Brasil com credibilidade

Há mais de dez anos, o Instituto Millenium vem atuando para incluir no debate público a importância da liberdade dos indivíduos e da economia, o respeito às leis e a democracia representativa.

O Imil depende da ajuda de pessoas como você para continuar esse trabalho!

Acesse o nosso site, preencha o formulário e contribua com uma doação única de qualquer valor. Junte-se a nós!

**Você precisa do Instituto Millenium!**

[WWW.INSTITUTOMILLENIUM.ORG.BR](http://WWW.INSTITUTOMILLENIUM.ORG.BR)

# A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

*O lobista não é um criminoso. ONGs, indústrias de produtos químicos e grandes construtoras compõem segmentos que praticam a atividade de forma séria e lícita*

**O**s relacionamentos entre entes públicos e privados nunca foram alvo de tanto controle e nunca ensejaram tanta cautela. Em tempos de verdadeira guerra ao crime organizado e na linha da entrada em vigor das leis de acesso à informação (Lei 12.527/11), conflito de interesses (Lei 12.813/13) e anticorrupção (Lei 18.846/13), a regulamentação da atividade de defesa de interesses perante a administração pública, prática conhecida como *lobby* (espécie de *advocacy*, isto é, atividade desenvolvida por pessoa ou organização para obter alguma forma de influência política), deve continuar a ser defendida como prioridade pelo governo federal. Trata-se de um movimento global no sentido de demonstrar a integridade

das instituições e promover o *compliance* e a *accountability* nestes dois setores.

No ocaso da presidência de Michel Temer, o então ministro da Justiça, Torquato Jardim, manteve posição sólida acerca das demandas da sociedade que, por serem amplas e variadas, não seriam atendidas plenamente pelos partidos políticos:

*“É preciso um mecanismo legítimo pela sua ação e legal pela sua regulamentação que complemente a representação dos partidos políticos.”*

À época, o ministério montou grupo de trabalho que, por sua vez, produziu relatório, onde sugeriu a elaboração de um regulamento aplicável ao Poder Executivo federal para que a prática do *lobby*, que

ocorre independentemente de normatização, contemple as seguintes observações:

*I – aconteça de forma organizada (por canais institucionais estabelecidos, com representantes identificados e procedimentos transparentes);*

*II – por grupos de interesse definidos e legítimos (previamente cadastrados e com registro dos participantes, a quem representam e assuntos tratados nas audiências); e*

*III – dentro da lei e da ética (regras para recebimento de presentes ou qualquer tipo de benefícios por agentes públicos).*

O GT propôs ainda alterar a expressão *lobby* para “relações governamentais” ou “representação social”, uma vez que se trata de uma atividade que promove, num ambiente de to-

## Muito em função do poder da mídia, que bombardeia incessantemente a ideia da depreciação da classe política como um todo, adquiriu-se a falsa noção de que a prática do lobby seria uma atividade espúria

lerância e de democracia, o diálogo multilateral entre as partes, na busca por representar aspirações coletivas e eventualmente à margem do interesse estatal. Nesse sentido, também seria necessário distinguir o *lobby* de relações públicas, já que esta não busca influenciar processos decisórios.

Muito em função do poder da mídia, que bombardeia incessantemente a ideia de um aumento da criminalidade e da depreciação da classe política como um todo, adquiriu-se a falsa noção de que a prática do *lobby* seria uma atividade espúria, que envolve troca de favores, em sua gênese.

O próprio termo *lobby* remete a esta noção, na medida em que remonta ao tempo em que parlamentares e nobres britânicos se encontravam nos corredores (*lobbies*) do parlamento para debater interesses políticos. Entretanto, o *lobby* não passa de uma representação de interesses absolutamente legítimos junto a agentes políticos, cujo objetivo é informar esses agentes das demandas de determinados segmentos sociais, para que vejam as vantagens de adotar determinadas medidas.

O *lobby* ocorrerá sempre, independentemente de regulamentação. Os diferentes grupos de interesse, enquanto representação não eletiva, sempre tentarão influenciar o processo decisório, ainda que

não existam meios institucionais claros e definidos para o exercício de tal representação.

O verdadeiro lobista não é um criminoso. ONGs, bancos, indústrias de produtos químicos, farmacêuticas, grandes construtoras, empresas do setor do fumo etc., compõem segmentos que sempre praticaram *lobby*, na grande maioria das vezes de forma séria e lícita. O que existe são pessoas que se passam por lobistas para obter vantagens ilegítimas.

Também não se nega que empresas de todos os portes possam se corromper e a operação Lava-Jato é exemplo disso. Mas o *lobby* não se confunde com os crimes de tráfico de influência (antiga “exploração de prestígio”), corrupção e advocacia administrativa, que são condutas verdadeiramente inaceitáveis, cuja proibição visa à proteção do bom funcionamento e da moralidade na administração pública:

### Tráfico de Influência

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:*

*Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.*

*Parágrafo único – A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.*

### Corrupção ativa

Art. 333 – *Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:*

*Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.*

*Parágrafo único – A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.*

### Advocacia administrativa

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

*Pena – detenção, de um a três meses, ou multa.*

*Parágrafo único – Se o interesse é ilegítimo:*

*Pena – detenção, de três meses a um ano, além da multa.*

Esta atividade pode, portanto, sem problema algum, ser organizada e exercida dentro da lei, numa perspectiva absolutamente ética.

Diversas associações, como a Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), a CNI (Confederação Nacional da Indústria), dentre outras tantas, são especializadas em *lobby* e o praticam de modo transparente.

O lobista nada mais é do que um intermediário que possui profundos conhecimentos no ramo das relações governamentais, sabendo identificar os atores que podem influir na adoção das medidas políticas desejadas.

O *lobby* tanto pode consistir na apresentação direta de uma proposta ao grupo com poder de decisão (*direct lobbying*), na influência de outras organizações ou pessoas para que passem a atuar em defesa de seus interesses (*indirect lobbying*), na atuação acima da esfera de decisão direta do grupo alvo, fazendo pressão sobre as chefias dos decisores (*top lobbying*), ou ainda na divulgação de um tema pelos meios de comunicação, de modo a criar uma pressão da opinião pública para que isso entre na agenda política (*bottom lobbying*).

Quem não lembra, por exemplo, do *marketing* realizado pela indústria bélica quando o Brasil realizou, em 2005, um referendo sobre a proibição ou não da comercialização de armas de fogo e munições? 63% da população votou favorável à possibilidade da venda de armas. A campanha recebeu aportes milionários de recursos das Forjas Taurus, fábrica de armas, e da CBS, fábrica de munições. Do outro lado, a campanha pela proibição do comércio foi impulsionada pela Ambev e pela CBF.

Diversos países, como EUA, Canadá, Inglaterra, Irlanda, França, Polônia, Hungria, México, Colômbia, Peru, Argentina e Chile regulamentaram essa atividade, a fim de organizar os grupos de pressão e de interesse que sempre atuaram

sobre os parlamentares e inclusive possibilitar que setores da sociedade que antes não podiam acessar o Congresso tenham à sua disposição estruturas profissionais habilitadas com menores custos.

Nos EUA, por exemplo, existem mais de 3.700 entidades que promovem *lobby* no Congresso, com cerca de 30 mil agentes cadastrados, observando regras rígidas de atuação, evitando assim a corrupção e os conflitos de interesses, sendo responsabilizados caso as descumpram. No Chile, existe um registro público de lobistas e gestores de interesses particulares. A *Organização*

### **Nos EUA existem mais de 3.700 entidades que promovem lobby no Congresso, com cerca de 30 mil agentes cadastrados**

para a *Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE* recomenda a todos os países a adoção de “leis de lobby” ajustadas às condições de cada sistema político e constitucional, visando o aperfeiçoamento dos sistemas políticos e de seus mecanismos destinados à proteção da integridade pública.

Em 2016, o senador Romero Jucá (PMDB-RR), que não conseguiu a reeleição no ano passado, apresentou proposta de emenda constitucional (PEC) que inseria na Constituição a subseção “*Da Atividade de Representação de Interesses Perante o Poder Público*” no capítulo que trata da administra-

ção pública dentro do título da organização do Estado.

A PEC qualificava o *lobby* como uma função acessória e subsidiária na formulação das políticas públicas, na orientação das ações estatais, na atividade legislativa e normativa e na ação institucional e administrativa. A atividade passaria a observar os princípios da moralidade, publicidade, legalidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público, finalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

O texto regulamentava a atividade de *lobby* institucional, estabelecendo prerrogativas aos lobistas e prevendo a responsabilização por atos de improbidade administrativa. Segundo a proposta, o *lobby* poderia ser feito por pessoa física ou jurídica perante qualquer dos poderes da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, havendo a possibilidade de o lobista atuar inclusive perante a Advocacia Pública, a Defensoria Pública, o Ministério Público e as cortes de contas.

Os lobistas, classificados pela PEC como “*agentes de representação de interesses*”, teriam algumas prerrogativas, como identificação própria expedida pela entidade pela qual pretendessem atuar; livre acesso às instalações físicas da entidade credenciadora e conhecimento formal dos encaminhamentos administrativos e processuais dados às matérias de seu interesse.

Ficaria vedado aos agentes de representação de interesses interferir ou tentar interferir na atividade de prestação

jurisdicional e nas atividades finalísticas do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e dos tribunais e conselhos de contas; oferecer ou prometer a prestação de vantagens financeiras de qualquer espécie aos agentes públicos envolvidos no tratamento da matéria objeto da ação de representação; e oferecer ou prometer a prestação de contrapartida, favor, recompensa ou estímulo de qualquer espécie aos agentes públicos referidos no inciso anterior. A pessoa física, o preposto de pessoa jurídica e o agente público que infringissem essas vedações seriam responsabilizados criminal, civil e administrativamente, na qualidade de funcionários públicos.

Desde 2015, também tramita no Senado, projeto do ex-senador Walter Pinheiro (PT-BA), que define a atividade de “lobby” ou de “representação de interesses” como “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”.

A definição de lobista é bastante ampla. Tanto pode ser “o indivíduo que exerce atividades de lobby ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pes-

*soa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse”, ou “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”; ou ainda “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”, como também*

**O indivíduo que tenha ocupado cargo público fica impedido, pelo prazo de doze meses, de exercer atividade remunerada de lobby**

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

Segundo este projeto, o lobista exerce fundamentalmente uma atividade corriqueira, e não esporádica. Não se confunde com alguém que simplesmente comparece a sessões públicas de discussão ou que atende a convite para expressar uma opinião técnica. Tampouco é lobista aquele que apenas exerce suas atribuições legais e funcionais.

O indivíduo que tenha ocupado cargo eletivo, efetivo ou

em comissão, ou emprego permanente, no âmbito dos poderes da União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, fica impedido, pelo prazo de doze meses contados do seu desligamento, de exercer atividade remunerada de lobby relacionada, direta ou indiretamente, com as atribuições do cargo, mandato ou emprego exercido.

O projeto veda o cadastramento de lobista que tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; ou que tenha sido inabilitado ou tido o registro cassado. O lobista deverá apresentar anualmente aos respectivos 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 que têm relação à atuação junto a órgãos e entidades da administração pública, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará o não credenciamento, ou a sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.



**O lobista que atuar com registro irregular ou em desacordo com as disposições legais pode sofrer, isolada ou cumulativamente, as sanções de advertência; multa; suspensão do registro de lobista; 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**



São causas de suspensão do credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal: 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 interesse público; IV – receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito ou cotálcios.

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, as sanções de 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.

Como justificativa do projeto, o ex-senador alega que as atividades de *lobby* e representação de interesses são legítimas e necessárias para o funcionamento da democracia, garantindo o direito de petição, o contraditório, o fluxo de informações qualificadas, a

oportunização do acesso aos representantes de interesses aos decisores e a discussão de alternativas que melhor atendam aos interesses organizados na sociedade.

Já na Câmara dos Deputados, tramita, desde 2007, projeto de lei do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), reeleito nas eleições do ano passado, que trata do assunto e 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. De acordo com o projeto, *lobby* ou “pressão”, é “o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros”.

“Lobista” ou “agente de grupo de interesse” é “o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa”.

Essas pessoas deverão efetuar um credenciamento perante órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação

e passarão a ter a obrigação de reportar suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativo à atuação junto a órgãos da administração. A qualquer momento, as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* poderão ser convocadas pelos presidentes das casas do Poder Legislativo, pelo ministro de estado competente e pelo presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

Pelo artigo 4º do projeto, *“é vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de ‘lobby’ provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo”*. Além disso, o projeto afirma que *“constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa”*.

O *lobby* é uma atividade legítima, mas deve ser exercida dentro da estrita legalidade. Para tanto, devem ser claros os

limites para seu exercício, bem como as regras para o relacionamento dos interessados com o poder público. Feito de forma competente, legal e legítima, o *lobby* influencia positivamente a tomada de decisões do legislador e beneficia o cidadão.

A legalização do *lobby* pressupõe um quadro legal eficaz que garanta 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 de associação e da eficácia dos meios de atuação dos interessados. O reconhecimento da legitimidade dessa representação social não partidária e não eletiva passa ao propósito de observá-la como parceira necessária da representação política institucional eletiva.

Regulamentar o *lobby* não significa descriminalizar condutas, mas sim conferir ainda mais transparência a uma conduta democrática, inerente e necessária ao sistema político, que é a de trazer dados, informações, reivindicações e elementos ricos e indispensáveis à melhor definição das políticas públicas, das ações estatais e da produção legislativa e normativa.

Tal atividade deve ser pautada pela ética, pelo respeito irrestrito a regras claras, pela prestação de contas e também pela imprescindível sanção do descumprimento dos mandamentos legais, inclusive, se for o caso, pela esfera penal. O *lobby* ilegal não pode ser permitido, pois é pernicioso ao funcionamento da administração e resulta na inaceitável via dos desvios de finalidade. ■

“ **Regulamentar o lobby não significa descriminalizar condutas, mas sim conferir ainda mais transparência a uma atividade democrática, inerente e necessária ao sistema político, Tal atividade deve ser pautada pela ética, pelo respeito irrestrito a regras claras e pela prestação de contas** ”