

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Paula Ferreira Kreitchmann

**OS CONTORNOS DO LOBBYING NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA DEFESA DE  
INTERESSES DE GRUPOS SOCIAIS ORGANIZADOS

Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, Mestrado na Área de  
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, menção em Direito Constitucional,  
orientada pelo Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado e apresentada à  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Outubro de 2020



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE  
**COIMBRA**

Paula Ferreira Kreitchmann

**OS CONTORNOS DO LOBBYING NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA DEFESA DE  
INTERESSES DE GRUPOS SOCIAIS ORGANIZADOS

**THE CONTOURS OF LOBBYING IN THE  
DEMOCRATIC RULE OF LAW**

A CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE DEFENSE OF  
INTERESTS OF ORGANIZED SOCIAL GROUPS

*Dissertação no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito, Mestrado na Área de  
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, menção em Direito Constitucional, orientada  
pelo Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado e apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Coimbra*

*Coimbra 2020*

“Women belong in all places where decisions are being made.”

Ruth Bader Ginsburg

## **AGRADECIMENTOS**

Desde cedo eu aprendi que vida é coisa que se conjuga no plural. A todos aqueles que, com graça e leveza, compartilham essa experiência coletiva comigo, mas, principalmente, à minha família, que nem por um segundo me permite questionar o seu total apoio e incondicional amor, o meu eterno muito obrigada. Eu sou porque nós somos, do início até o fim.

## RESUMO

A característica situação limítrofe entre o certo e o errado, entre o justo e o injusto, entre o lícito e o ilícito que decorre da relação entre o Estado e os grupos organizados para a defesa de seus interesses, desperta curiosidade nas mais diversas sociedades ao redor do mundo. Com os crescentes escândalos de corrupção envolvendo o *lobbying*, aumenta também a importância de se analisar a atividade sob o ponto de vista acadêmico, despidendo-se, portanto, de eventuais preconceitos ou generalizações. O zelo com o seu conceito é um primeiro passo imprescindível na trajetória deste trabalho, que tem como proposta observar o tratamento jurídico e, principalmente, constitucional conferido ao *lobbying*. Após analisar a atividade por diferentes perspectivas e perceber a onipresença da mesma no cenário político atual, acolhe-se o entendimento de que sua carga valorativa é neutra, sendo seus efeitos, positivos ou negativos, consequências da sua aplicabilidade prática, não da sua essência.

A partir desta delimitação e tendo em vista as demandas contemporâneas que recaem na interpretação da Constituição, procura-se confrontar o texto constitucional português com a atividade em apreço, observando as eventuais convergências e divergências que emergem dessa leitura. Da análise da liberdade de expressão, da liberdade de associação e da participação na vida pública, reconhece-se a faceta do *lobbying* de manifestação prática positiva, a qual guarda proximidade com o paradigma democrático participativo. Por outro turno, à luz de outros propósitos constitucionais, revelam-se contornos negativos da atividade. Os princípios da igualdade, da transparência e anticorrupção impõem certas restrições à comunicação destinada a defesa dos interesses dos grupos sociais organizados, que devem ser consideradas para a manutenção democrática do Estado.

Na observação desses dois opostos, traça-se a linha norteadora da presente investigação, pautada no seguinte questionamento: Constitui a atuação dos *lobbyists* uma prática legítima, na medida em que encontra abrigo na democracia representativa, ou uma prática ilegítima, já que, por vezes, os grupos organizados operam de maneira antidemocrática, cooptando tomadores de decisões em benefício de interesses próprios e em prejuízo do bem comum?

Ao fim do percurso de análises bibliográficas e normativas, torna-se possível tecer algumas conclusões sobre a temática, identificando o que é necessário para o *lobbying* ter como consequência o aprimoramento da democracia representativa e não o desvirtuamento da função precípua do ideal democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lobbying; interesses; corrupção; democracia; Direito Constitucional.

## *ABSTRACT*

The characteristic borderline situation between what is right and wrong, fair or unfair, between legality or illegality, that stems from the relationship of state and organized groups for a particular interest, rouses the curiosity in many societies throughout the globe. With growing corruption scandals involving the practice of lobbying there is also a greater need for analysing this practice under an academic approach, therefore being rid of any preconceptions or generalisations. Maintaining a zeal for concept is an essential first step toward the elaboration of this project, which proposes an observation into the legal and, most importantly, constitutional treatment assigned to lobbying. Subsequent to the analysis of the activity via different perspectives and perceiving its ubiquity in the current political scenario, it is understood that it possesses a neutral evaluative load, therefore its effects, positive or negative, are consequences of practical applicability rather than its essence.

Using this delimitation as a starting point and keeping the contemporary interpretations that befall upon the constitution in sight, the activity in question will be confronted with the Portuguese constitutional text, perceiving any convergences or divergences that may arise. Analysing freedom of expression and freedom of association and participation in public life, a positive practical manifestation facet of lobbying is recognised, that of which supports a proximity to the participative democratic paradigm. However, in light of other constitutional intentions, negative sides of the practice are revealed. The principles of equality, transparency and anti-corruption impose certain restrictions to communication of the defense of the interests of organized social groups, limitations that should be taken into account for the democratic maintenance of the state.

In recognising these opposite views, a guideline for this investigation is defined, that of which is ruled by the following question: Considering the apparent shelter provided by a participative democracy, are the actions executed by lobbyists a legitimate practice, or are they illegitimate, being that at times these organized groups appear to act in anti-democratic ways, coercing decision makers in the benefit of self interest and in detriment of the common good?

A few conclusions on the subject may be drawn after a bibliographical and normative analysis, identifying what is necessary for lobbying to have an enhancing effect on representative democracy rather than a distortion of the primary goal of the democratic ideal.

**KEYWORD:** Lobbying; interests; corruption; democracy; Constitutional Law.



## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA - Administrative Procedure Act

CE - Comissão Europeia

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CRP - Constituição da República Portuguesa

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Humanos

FARA - Foreign Agents Registration Act

FLRA - Federal Lobbying Regulation Act

LDA - Lobbying Disclosure Act

PE - Parlamento Europeu

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. O LOBBYING</b> .....	13
2.1. Origem .....	13
2.2. Conceito .....	16
2.2.1 Visão estigmatizada do <i>lobbying</i> .....	16
2.2.2 Grupos de interesse, grupos de pressão e <i>lobbying</i> .....	18
2.2.3 <i>Lobbying</i> como processo de comunicação .....	25
2.2.4 Definição Normativa .....	32
<b>3. AMPARO CONSTITUCIONAL DO LOBBYING</b> .....	40
3.1 Liberdade de Expressão .....	42
3.2 Liberdade de Associação.....	52
3.3 Participação na Vida Pública.....	58
<b>4. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO LOBBYING</b> .....	65
4.1 Princípio da Igualdade.....	66
4.2 Princípio da Transparência.....	75
4.3 Princípio Anticorrupção .....	84
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	94
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	99
<b>7. DOCUMENTOS ACESSADOS</b> .....	107

## 1. INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento político adotado por diversos países, em boa parte do último século, acabou por irromper em inúmeros escândalos que denunciam as relações indevidas entre o poder público e os grupos organizados para a defesa de seus interesses. Os prejuízos decorrentes destas interações são mesmo imensos e, não por outra razão, um olhar extremamente crítico da atividade do *lobbying* domina o imaginário popular. Todavia, esta não é a única concepção existente da atividade, sendo assim, busca-se, no decorrer deste trabalho, investigar suas múltiplas facetas, a fim de discutir o seu potencial enquanto instrumento legítimo e democrático de representação de interesses, interpretando-a de acordo com alguns preceitos da Constituição da República Portuguesa.

Tratando-se de um tema complexo e repleto de conceitos preestabelecidos, o debate a respeito do *lobbying* requer muita cautela e atenção, por tal razão, o primeiro capítulo traz os pontos de partida da dissertação, evidenciando questões históricas e sociais que permitiram o surgimento e o desenvolvimento da atividade. Apresentando-se, em um primeiro momento, as origens e a essência do *lobbying*, inicia-se, logo na sequência, uma busca por um conceito adequado do mesmo nos dias atuais. Diversas são as perspectivas abordadas, tendo como objetivo a delimitação do conteúdo por detrás da designação supra. Sem que se descuide da visão estigmatizada da atuação dos *lobbyists*, somam-se a esta a interpretação com base na teoria dos grupos sociais organizados, a abordagem sob o ponto de vista do processo de comunicação e a análise das definições normativas já existentes em alguns ordenamentos jurídicos.

Desenvolvida a delimitação conceitual necessária da atividade, de forma a deixar claro aquilo a que se está a referir quando se faz uso da expressão “*lobbying*” no presente trabalho, volta-se, então, à abordagem jurídica da questão. O segundo capítulo versa sobre a interpretação constitucional do trabalho dos *lobbyists*, apontando os principais dispositivos da Constituição da República Portuguesa que respaldam e amparam o *lobbying* enquanto instrumento legítimo à disposição dos grupos para a defesa de seus interesses. Exploram-se, para tanto, a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a participação na vida pública, evidenciando, em todos eles, o paradigma constitucional da democracia.

Contra-pondo-se à abordagem anterior, pela qual a atividade do *lobbying* estaria em completa harmonia com o Estado português, atuando constantemente de forma a contribuir para o seu desenvolvimento democrático, analisa-se, no terceiro capítulo, algumas limitações constitucionais impostas à representação de demandas junto aos *decision-makers*. Por meio de uma observação mais profunda, em que se leva em consideração não somente a literalidade do texto constitucional, mas também os seus verdadeiros propósitos e vontades, encontra-se nos princípios da igualdade, da transparência e anticorrupção algumas restrições à prática do *lobbying*.

Tais princípios são igualmente imprescindíveis para a estabilidade democrática e para a verificação de constitucionalidade, de modo que o *lobbying* deve atenção aos valores salvaguardados por eles. Defende-se, então, a promoção da atividade de forma transparente, inclusiva e plural, combatendo eventuais desequilíbrios e concessões de privilégios injustificáveis e observando, em todas as suas etapas, as regras jurídicas e morais da sociedade.

Por meio destes três capítulos, busca-se compreender quais são as garantias e as restrições que devem necessariamente ser observadas pelos grupos sociais organizados que almejam o reconhecimento de suas atividades pelo Estado de direito democrático. Por fim, fazem-se algumas considerações e conclusões acerca de tudo quanto foi abordado durante o desenvolvimento desta dissertação.

## 2. O LOBBYING

### 2.1. Origem

Incorporado de maneira definitiva ao vocabulário português, o termo *lobbying* acaba por ser utilizado nas mais diversas situações e com as mais variáveis abrangências. Para que se alcance o seu conceito pelo viés acadêmico, faz-se necessário, em um primeiro momento, afastar-se da sua concepção cotidiana, avançando em busca da origem da expressão ora estudada. Etimologicamente, não há dúvidas de que o vocábulo *lobbying* encontra-se diretamente relacionado com o termo inglês *lobby*, que, por sua vez, significa antecâmara, antessala, vestíbulo, saguão, sala de espera.

Se na gramática há consenso quanto a origem da palavra inglesa que foi transportada para a língua portuguesa, o mesmo não se pode dizer sobre a origem histórica da atividade que atende por tal nome. Sem que se saiba ao certo o exato momento em que o termo migrou do léxico da arquitetura para o jargão da política, autores apontam algumas possíveis situações que podem ter dado início a aquilo que hoje é estudado pelas ciências jurídicas, políticas e sociais como *lobbying*.

Há quem aponte Nova Iorque como berço da atividade e afirme que o uso do termo *lobbyists* se deu no início da década de 1830 para identificar os representantes de associações que esperavam nos corredores do capitólio para abordar parlamentares e apresentar suas demandas<sup>1</sup>. Outros enxergam as raízes apenas na presidência americana de Ulysses S. Grant (1869-1877), o qual mantinha uma suíte no Willard Hotel, em Washington, e em cujo lobby era constantemente abordado por sujeitos com interesse de influenciar no processo político<sup>2</sup>. Por fim, uma terceira corrente defende que o termo teria se originado no parlamento britânico, mais especificamente no pátio de entrada do Palácio de Westminster, local em que os parlamentares encontravam os seus constituintes e que, ainda hoje, é designado como *central lobby*<sup>3/4</sup>.

---

<sup>1</sup> AMERICAN LEAGUE OF LOBBYISTS, *What Is Lobbying?* Disponível em <http://www.alldc.org/publicresources/lobbying.cfm>. Acesso em junho de 2020.

<sup>2</sup> NICHOLAS W. ALLARD, *Lobbying is an honorable profession: The Right to Petition and the Competition To Be Right*. Stanford Law and Policy Review, 2008, p. 37. Santos menciona o mesmo episódio e o aponta também como início da concepção negativa que muitos têm até hoje da atividade. Segundo o autor, “o termo se popularizou com as reclamações de Grant, que se referia ao seus demandantes inoportunos como lobbyists”. (SANTOS, 2015, p. 177)

<sup>3</sup> RUI MIGUEL MARRANA, *O Lobbying: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas*. Revista Direito Lusitana, 2014. p. 278.

<sup>4</sup> De forma menos genérica, Oliveira aponta dois episódios vinculados à origem do lobbying: O primeiro afirma que o lobby teve como origem a prática dos agricultores do Estado da Virgínia, nos Estado

Buscou-se também, em algumas obras, apontar o documento oficial ou de grande relevância em que se utilizou o termo *lobby* em seu sentido político pela primeira vez e o resultado é igualmente impreciso. De um lado, há quem demonstre sua utilização nos anais do 10º Congresso, em 1808, nos Estados Unidos<sup>5</sup>; Do outro, defensores de que a menção fora feita já em 1787, no *Federalist No. 10*, declaração sobre os interesses organizados da república americana, que faz parte dos *Federalist Papers*, importante marco do constitucionalismo americano, desenvolvido por James Madison, considerado o “pai da Constituição”<sup>6</sup>.

Apesar do dissenso quanto ao momento exato em que a palavra *lobby* passou a figurar no cenário político, observa-se que todos os eventos citados remetem a um mesmo conteúdo essencial e descrevem uma mesma prática, de forma que se pode concluir que o uso do vocábulo foi consequência do hábito dos que procuravam favores do governo esperarem nos lobbies para abordar, emboscar ou importunar oficiais públicos para conseguir algo de sua competência<sup>7</sup>.

Posto isto, se a análise do vocábulo remeteu este estudo para o final do século XVIII e início do século XIX, a compreensão daquilo em que consiste a atividade, ainda que desacompanhada da respectiva designação, é capaz de apresentar origens ainda mais distantes<sup>8</sup>. Desta perspectiva, tendo por *lobbying* a tentativa de influência, por

---

Unidos, que procuravam, ainda no século XIX, influenciar decisões sobre política agrícola por meio de seus representantes; O segundo afirma que a atividade emergiu no contexto americano com a política de interesses depois das eleições de 1896, bem como em consequência da derrota do movimento operário no fim do século, que decidiu a luta de classe nos Estados Unidos. (OLIVEIRA, 2005, p.30)

<sup>5</sup> DON WOLFENBERGER, *Factions and the Public Interest*, 2001, p.3. Disponível em <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/lobbyintro.pdf>. Acesso em junho de 2020.

<sup>6</sup> NICHOLAS W. ALLARD, *Lobbying is an honorable profession: The Right to Petition and the Competition To Be Right*. Stanford Law and Policy Review, 2008, p. 37. Também tratando do pioneirismo do *Federalist No. 10*, Loomis explica que Madison expressou por meio deste documento uma aceitação da inevitabilidade das “*factions*”. Estas, para ele, consistiam em um grupo de sujeitos unidos e movidos por algum impulso comum de paixão ou de interesse, adverso aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses permanentes da comunidade. (LOOMIS, 2006, p. 2) Sendo assim, pode-se concluir que o “pai da Constituição” anuiu quanto ao *lobbying* ser uma atividade não passível de erradicação.

<sup>7</sup> LUIZ ALBERTO DOS SANTOS, *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, Brasília: Senado Federal, 2015, p.177. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em junho de 2020. No mesmo sentido, Marrana também se manifesta, antecipando um possível conceito à atividade: “Qualquer que seja a origem o conceito, o seu conteúdo essencial remete sempre para um esforço de comunicar com titulares de cargos públicos, no sentido de intervir (participar) no processo decisório.” (MARRANA, 2014, p. 278)

<sup>8</sup> Jobim e Souza, ao refutar a ideia de que o *lobbying* seria uma “novidade da sociedade moderna”, remetem à Bíblia a primeira menção sobre esta atividade. O primeiro registro teria se dado no episódio bíblico de Sodoma e Gomorra. Nesta passagem, tendo em vista a situação de devassidão dessas cidades, o Senhor teria ordenado que Abraão abandonasse a sua casa, pois Ele iria destruir as duas cidades. Para os supracitados autores, ao tentar negociar com Deus o castigo que as cidades receberiam, Abraão inaugura a prática do *lobbying*. (JOBIM e SOUZA, 2018, p. 47). Citando outro episódio bíblico, e com algum

parte de um sujeito ou de um grupo, em um processo decisório, a fim de proteger os seus interesses, pode-se considerar que o mesmo sempre existiu. Nesta esteira, encontra-se Thomas Susman, ao afirmar que “*lobbying has surely been around as long as there has been government itself*”<sup>9</sup>.

Reforçando a ideia de longevidade da prática, Sotero e Prusa ensinam que “o *lobby* nasceu com a República<sup>10</sup>, legitimado por sua lei fundamental, e está no DNA da nação”. Sobre a questão da atividade no plano constitucional americano, observa-se uma dupla perspectiva adotada pela doutrina: enquanto alguns, como os supracitados autores, analisam a legitimação conferida pelo texto constitucional à prática<sup>11</sup>, outros retomam um momento anterior à promulgação da Constituição, observando as pressões

---

sentido de humor, Rui Miguel Marrara aponta que o primeiro ato de *lobbying* registrado remonta ao Jardim do Éden, consistindo na pressão exercida pela serpente sobre Eva, ao convencê-la a comer o fruto proibido. (MARRANA, 2014, p. 278)

<sup>9</sup> THOMAS M. SUSMAN, *Lobbying in the 21st Century – Reciprocity and the Need for Reform*, Administrative Law Review, vol. 58, No. 4 (Fall 2006), p. 738. No mesmo sentido, Allard ensina que “*the practice of lobbying within the United States, along with its shortcomings, is as old as our nation’s government*”. (ALLARD, 2008, p. 37). Ainda, Wolfensberger: “*In fashioning legislation that is in the public interest, the national legislature has always been assisted, whether by choice or not, by persons who have argued that their particular interests should be taken into account as essential to the public good* (WOLFENSBERGER, 2001, p.3).

<sup>10</sup> A fim de alinhar parâmetros que serão utilizados no decorrer deste trabalho, traz-se breve comentário a respeito da ideia basilar da república, que, apesar de não ser o escopo principal do presente trabalho, é um pressuposto teórico de grande relevância para que se possa desenvolver o estudo sobre o *lobbying*. Ao comentarem o artigo 1.º da Constituição da República Portuguesa, José J. Gomes Canotilho e Vital Moreira destacam que “o termo república não significa apenas, nem principalmente, a forma do regime político ou o sistema político do Estado (a República democrática). Está sim utilizado, primordialmente, no sentido de colectividade política, de sociedade política ou de comunidade política, enfim, de *rés pública*”. (CANOTILHO e MOREIRA, 2007, p.99). Seguindo nesta linha, Jónatas E. M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário asseveram que, na corrente do neo-republicanismo cívico, “procura colocar-se o processo político ao serviço do bem comum, evitando o predomínio da chamada ‘*interest groups politics*’. Paralelamente, é sublinhado o relevo das virtudes cívicas democráticas, sendo a primeira a capacidade de colocar a persecução do interesse público acima da promoção dos interesses particulares”. (MACHADO, COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 145). Destarte, sendo a república considerada como “coisa do povo”, são os interesses desta coletividade que devem prevalecer.

<sup>11</sup> Segundo Sotero e Prusa, “trata-se de atividade garantida pelo preceito inscrito na primeira das dez emendas à Constituição do país, conhecidas como *Bill of Rights*, ou Carta dos Direitos.(...) Originário do direito inglês “*the right to petition the government for a redress of grievances*” é irmão gêmeo das outras liberdades fundamentais consagradas na Primeira Emenda, e que são parte da identidade nacional do país: liberdade de religião, de expressão, de imprensa e de reunião. A Primeira Emenda proíbe expressamente o Congresso de cercear tais liberdades.” (SOTERO e PRUSA, 2018, p. 30). Depreende-se do trecho mencionado a defesa do *lobbying* como direito, por sua vinculação ao direito de petição, este consagrado na Constituição em sua Primeira Emenda. O amparo constitucional conferido atualmente à atividade será abordado com mais profundidade no decorrer deste trabalho, inclusive no que diz respeito ao direito de petição, o qual será observado como direito de participação política, no entanto, a menção aqui feita faz-se relevante para auxiliar e enriquecer a construção histórica do *lobbying*.

que podem ter existido ao longo do processo legislativo que deu origem à lei maior<sup>12</sup>.

Apesar desta dupla interpretação histórica-constitucional, não se vislumbra, com tal apontamento, qualquer pretensão de afirmar que o constituinte, na época, possuía como objetivo criar um sistema para acolher o *lobbying*, por certo as intenções ao inaugurar uma ordem constitucional são outras. Entretanto, com tudo o que se sabe hoje, pode-se concluir que dificilmente poderia ter-se criado um sistema mais compatível com a atividade. Ao conceber um modelo com separação entre os poderes e criar o sistema de *checks and balances*, James Madison e seus colegas geraram múltiplos espaços para aqueles que buscariam influenciar decisões, ou seja, abriram um espaço de protagonismo para o *lobbying* na formulação de políticas<sup>13</sup>.

Essa breve viagem histórica, tendo por finalidade encontrar a origem do escopo deste trabalho, é de grande utilidade para que se possa compreender a complexidade que o tema, de raízes profundas, possui. Todavia, tal abordagem não afasta a necessidade de se adotar, eventualmente, uma definição de *lobbying*. Sendo assim, os diversos conceitos relacionados à atuação dos grupos de interesse por meio desta atividade serão abordados a seguir.

## 2.2. Conceito

### 2.2.1 Visão estigmatizada do *lobbying*

O maior desafio em conceituar o *lobbying* está no enfrentamento do estigma que a atividade carrega consigo, sem que se queira negar a visão que sustenta tal estigmatização, encontrar uma definição objetiva para a atividade acaba por ser uma tarefa menos simples do que parece. Traduzindo esta perspectiva que não se quer refutar, Ronald R. Matthews, em 1960, escreve sobre o “triunfo da ganância organizada sobre o interesse público”, segundo o autor, minorias invisíveis e irresponsáveis haviam

---

<sup>12</sup> Loomis, ao tratar do contexto histórico e constitucional do *lobbying*, relata o seguinte sobre os constituintes: “*Steeped in their knowledge of legislative politics from state assemblies and the Continental Congress, the framers of the Constitution had ample first-hand experience of the pressures that particular interests, like farmers, merchants, and churches, could place upon them. They appreciated both the virtues of petition and the unseemly potential for corrupt bargains between legislators and even loosely organized interests*” (LOOMIS, 2006, p.1).

<sup>13</sup> BURDETT LOOMIS, *From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts*. Extensions, Fall 2006, p.1. Disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Burdett-Loomis/publication/237744342\\_From\\_the\\_Framing\\_to\\_the\\_Fifties\\_Lobbying\\_in\\_Constitutional\\_and\\_Historical\\_Contexts/links/54b6ac6e0cf2e68eb27eca48.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Burdett-Loomis/publication/237744342_From_the_Framing_to_the_Fifties_Lobbying_in_Constitutional_and_Historical_Contexts/links/54b6ac6e0cf2e68eb27eca48.pdf) Acesso em julho de 2020.



dominado o cenário americano por trás da fachada da democracia<sup>14</sup>. Endossando a visão marginalizada, o *Dictionary of American Politics*, em 1888, definiu Lobby como “*A term applied collectively to men that make a business of corruptly influencing legislators*”<sup>15</sup>.

A concepção de que os *lobbyists* trabalham para sobrepor seus interesses particulares ao bem comum se espalhou na mesma velocidade em que o *lobbying* ganhou espaço ao redor do globo. São vários aqueles que enxergam os *lobbyists* e o interesse público como forças opostas do universo político<sup>16</sup>. A imagem que se tem, por parte dessas pessoas, é a de que esses sujeitos são manipuladores habilidosos e bem pagos que representam os interesses especiais perante os conselhos de governo<sup>17</sup>. Além de criarem um cenário de completa contradição entre os interesses particulares e o interesse geral, em que os dois figuram em constante oposição, nunca podendo coincidir, tais sujeitos também sustentam a imagem de um poder público extremamente frágil e facilmente corrompível, incapaz de resistir às investidas corruptas dos grupos de interesse.

A face negativa do *lobbying* pode ser consequência da falta de precisão ao conceitua-lo<sup>18</sup>. Algumas vezes a palavra é usada como sinônimo de pressão simples, tráficos de influência ou corrupção; Outras vezes, é tomado como prática exclusiva de

---

<sup>14</sup> DONALD R. MATTHEWS, *U.S. Senators and Their World*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1960, p. 176. De acordo, Woodrow Wilson sintetiza a visão negativa associada à atuação do lobbying, nos seguintes termos: “*The special interests have grown up. They have grown up by processes which at last, happily, we are beginning to understand. And, having grown up, having occupied the seats of greatest advantage nearest the ear of those who are conducting government, having contributed the money which was necessary to the elections, and therefore having been kindly thought of after elections, there has closed around the government of the United States a very interesting, a very able aggressive coterie of gentlemen who are most definitive and explicit in their ideas as to what they want. The government of the United States is a faster-child of the special interests. it is not allowed to have a will of its own.*” (WILSON, 1913)

<sup>15</sup> DON WOLFENBERGER, *Factions and the Public Interest*, 2001, p.5. Disponível em <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/lobbyintro.pdf>. Acesso em junho de 2020.

<sup>16</sup> Em sentido oposto, Mancuso e Gozetto identificam os interesses do *lobbying* como objetivos de segmentos sociais e combatem a ideia da existência de uma fronteira rígida entre tais interesses e o bem público, a posição defendida por eles é de que ambos devam convergir para a organização harmoniosa do espaço público. (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.24)

<sup>17</sup> DON WOLFENBERGER, *Factions and the Public Interest*, 2001, p.5. Disponível em <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/lobbyintro.pdf>. Acesso em junho de 2020.

<sup>18</sup> Além do viés negativo do *lobbying*, há também que se apontar a concepção coloquial e genérica da expressão. De forma a exemplificar a conotação mais ampla que o termo recebe na linguagem cotidiana, Mancuso e Gozetto mencionam o *lobbying* feito pelos torcedores e pela mídia pela escalção de um jogador em evidência para a seleção ou aquele feito na Academia de Artes e Ciências Cinematográficas por cineastas que desejam a indicação dos seus filmes ao Oscar. Desta forma, *lobbying* significa a defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão, ainda que seus tomadores sejam o técnico da seleção nacional ou a academia de cinema. (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.19)

grandes empresas privadas que utilizam seu poder econômico para alcançar seus objetivos<sup>19</sup>. Não se pretende aqui endeusar a atividade, reconhece-se a realidade de que o estigma que ela carrega está relacionado ao fato de aparecer, diversas vezes, associada a escândalos e a práticas irregulares<sup>20</sup>.

*Lobbyists* corruptos ainda existem e exemplos não faltam para fundamentar o fato da visão negativa ainda ser majoritária no imaginário popular, contudo, a realidade das relações entre governos e grupos da sociedade está longe de ser definida apenas por esses casos<sup>21</sup>. Sendo assim, para que se possa avançar no estudo do *lobbying* do ponto de vista acadêmico, é preciso afastar-se da abordagem popular e midiática, que tende a igualar toda defesa de interesses com corrupção ou outros atos ilícito, sem aproximar-se por completo da abordagem utilizada pelas entidades representativas do *lobbying*, que insistem em negar a possibilidade de coexistência da sua atividade com a prática de atos ilegais<sup>22</sup>. *Lobbying* não é sinônimo de corrupção, tampouco é sinônimo de boas políticas públicas. Entretanto, a atuação dos grupos de influência pode, sim, ter efeitos importantes, negativos ou positivos, em suas sociedades e, por isso, deve ser estudado de forma neutra do ponto de vista valorativo<sup>23</sup>.

## 2.2.2 Grupos de interesse, grupos de pressão e *lobbying*

O termo *lobbying* é comumente empregado, segundo Pasquino, para identificar, sem quaisquer distinções e de modo intercambiado, expressões como grupos de pressão

---

<sup>19</sup> ANDRÉA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA, *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*, Brasília: Revista de Informação Legislativa, no. 168, out./dez. 2005, p. 31.

<sup>20</sup> De forma elucidativa, Allard afirma que: “*The reasons why lobbyists have been reviled throughout history are legion, including the simple, undeniable fact that in some notorious cases lobbyists got their bad reputations the old fashioned way: they earned it*”. (ALLARD, 2008, p. 24)

<sup>21</sup> WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 16. Os mesmos autores, em outra oportunidade, fazem o seguinte esclarecimento sobre o assunto “Ao denunciar escândalos políticos, a mídia constitui-se em um importante instrumento de controle, que fomenta o combate à corrupção no país. Contudo, ao praticamente identificar o lobby com práticas ilícitas, a mídia contribui para o predomínio, entre nós, de uma visão negativa da atividade.” (MANCUSO e GOZETTO, 2001, p. 121)

<sup>22</sup> Ao propor também a superação da visão estigmatizada do *lobbying*, Santos sugere que se siga por um caminho “sem a sombra do senso comum, para o qual toda a atividade dos grupos de pressão é nefasta, e toda a influência, malévola e ilegítima, e que considera os agentes da burocracia e os legisladores meros instrumentos no grande jogo de interesses em torno de políticas públicas”. (SANTOS, 2015, p. 85)

<sup>23</sup> MILTON SELIGMAN e FERNANDO MELLO, *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2018, p.19. Mancuso e Gozetto explicam que “lobby é uma palavra neutra, pois a definição do conceito não estabelece a priori que a defesa de interesses seja feita de modo lícito ou ilícito”. (MANCUSO e GOZETTO, 2001, p. 121)

e grupos de interesse.<sup>24</sup> Grosman e Helpman, como exemplo, traduzem *lobbying* como grupos de interesses organizados dedicados a educar e persuadir os legisladores da sabedoria das posições do grupo<sup>25</sup>. Thomas, por sua vez, utiliza ambas expressões, “grupo de interesse” e “grupo de pressão”, como sinônimo para o *lobbying*. Diversas vezes em sua obra, ao se referir a um grupo de interesse específico, o autor descreve-o como “o *lobby* do setor ‘x’”<sup>26</sup>.

Desta forma, poderia se concluir que a caracterização como grupo de pressão ou de interesse para definir *lobbying* é amplamente admitida pelos estudiosos do assunto, entretanto não é o que se observa em grande parte da literatura. O zelo com o conceito é fundamental nas ciências humanas, campo repleto de polissemias, e, sendo o *lobbying*, como visto anteriormente, um termo atrelado a uma forte carga pejorativa, o cuidado deve ser ainda maior. A conceituação dos grupos de pressão ou de interesse é um ponto de partida obrigatório para quem tem como destino final definir o *lobbying*, entretanto, devido a pluralidade de significados e a falta de consenso entre os especialistas, a diferenciação dessas expressões não ocorre de forma totalmente homogênea<sup>27</sup>.

Pasquino, em sua obra conjunta com Bobbio e Matteucci, enfrenta a questão de distinguir os termos, o autor inicia a sua análise observando, de forma crítica, a teoria dos grupos desenvolvida, em 1908, por Arthur Bentley, em *The process of government*. Ao expor, de maneira considerada polêmica, os grupos de interesse, Bentley buscava “chamar atenção e o interesse dos politólogos das instituições jurídico-formais para as atividades informais desenvolvidas por vários grupos da sociedade”<sup>28</sup>. De forma corajosa e inovadora, o supracitado autor deixa de ser conivente com a ideia, até então predominante, de que os agentes que ocupavam posições de poder no setor público operavam num contexto em que os interesses organizados não estavam presentes, gerando, pressionando, tensionado e moldando as suas decisões.

Compreende-se com facilidade o que motivou Bentley a escrever tal obra,

---

<sup>24</sup> NOBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO, *Dicionário de política*, trad. Carmen C, Varriale et ai. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed, 1998, p. 563.

<sup>25</sup> GENE M. GROSSMAN e ELHANAN HELPMAN, *Special Interest Politics*, Cambridge: The MIT Press, 2001. p. 4. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/23573546\\_Special\\_Interest\\_Politics#read](https://www.researchgate.net/publication/23573546_Special_Interest_Politics#read). Acesso em Julho de 2020.

<sup>26</sup> CLIVE S. THOMAS, *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, Westport, Conn: Greenwood Publishing Group. 2004. Ebook sem paginação.

<sup>27</sup> Luiz Alberto dos Santos alerta para o fato de que não existe entre os estudiosos do tema uma definição simples, sobre a qual haja consenso, de grupos de interesse e pressão. (SANTOS, 2015, p.75)

<sup>28</sup> NOBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO, *Dicionário de política*, trad. Carmen C, Varriale et ai. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed, 1998, p. 562.

entretanto, de acordo com Pasquino, a noção dada aos “grupos” foi feita de forma muito abrangente, sem que se esclareça ou distinga os tipos de grupos presentes numa sociedade<sup>29</sup>. Desta forma, sem que se ignore a relevância do primeiro autor a teorizar sobre grupos, parte-se em busca de outros nomes relevantes que tenham enfrentado com mais precisão a questão de distinguir os grupos de interesse dos grupos de pressão.

Inicia-se conceituando a mais difundida expressão ora em análise: os grupos de interesse. Segundo Truman, o termo “grupos de interesse” refere-se a qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, faz reivindicações a outros grupos sociais para o estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes<sup>30</sup>. O principal ponto a ser observado na definição do autor não é a constatação de que todos os grupos, necessariamente, tenham uma atitude compartilhada, mas a percepção de que a sua caracterização como grupo de interesse se dá pelas demandas contra outros grupos<sup>31</sup>, ou seja, para que um grupo de interesse exista é preciso que outro grupo de interesse, com objetivos conflitantes, também exista.

Pasquino, ao analisar a perspectiva adotada por Truman, destaca algumas fragilidades em sua definição. A primeira delas diz respeito a noção de interesse ser genérica, e, por tal razão analiticamente inservível, à medida que, praticamente, cada grupo crescente numa sociedade se torna um grupo de interesse. Seguindo, Pasquino alerta para uma tendência em alguns autores de reduzir significativamente todo interesse a um interesse meramente econômico, ignorando outros interesses presentes e organizados, como os culturais, religiosos e outros relevantes<sup>32</sup>. Ainda, o autor critica a

---

<sup>29</sup> Segundo Pasquino, a teoria dos grupos apenas diz que toda atividade política se reduz a uma luta entre grupos, sendo essa luta entre grupos ou interesses o que determina os tipos de decisões que devem ser tomadas. De forma muito ampla, Bentley define grupo como “uma massa de atividade”, sendo então um grupo político “uma massa de atividades que tendem numa direção política comum”. De acordo com tal concepção, indivíduos, instituições e ideias estão reduzidos a grupos, cujas interações terminam por produzir as ações governamentais. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, op. cit., p. 564) Sem dúvidas essa é uma visão muito abrangente que ignora as distinções entre os grupos presentes dentro de uma sociedade. Por esse conceito, seria possível colocar no mesmo conjunto o Governo, os partidos políticos, movimentos sociais, entre outros tantos. Também criticando o tratamento conferido aos grupos por Bentley, Santos comenta que “os grupos mais complexos e formalmente organizados, como o Governo, a burocracia e o exército são colocados no mesmo plano que os demais (SANTOS, 2015, p.74)

<sup>30</sup> DAVID BICKNELL TRUMAN, *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1971, p. 33.

<sup>31</sup> LUIZ ALBERTO DOS SANTOS, *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, Brasília: Senado Federal, 2015, p.37. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em junho de 2020.

<sup>32</sup> Este é o exemplo de Berry e Wilcox, que consideram como grupo de interesse um “corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas, muitas vezes, orientados por interesses estreitos e pacíficos, geralmente de natureza econômica e dando

definição de Truman por não permitir dizer nada sobre as modalidades de interação entre os grupos presentes na sociedade e também sobre o modo preciso em que os mesmo procuram fazer prevalecer seus interesses<sup>33</sup>.

Outro crítico dos conceitos já sugeridos da expressão “grupo de interesses” é Lindblom, segundo o autor, estes não seriam muito precisos, vez que alguns indivíduos, isoladamente, poderiam executar atividades normalmente caracterizadas como atividades de grupos. Esse seria o caso de grandes afortunados e celebridades, que empregam seu dinheiro e sua visibilidade para orientar políticas públicas na direção que lhes seja mais conveniente<sup>34</sup>. Além disso, o autor também considera pouco clara a linha demarcatória que permite que funcionários públicos e instituições governamentais sejam identificados como grupos de interesse. Para o autor, quando funcionários governamentais desempenham funções de influência em organismos governamentais ou no Congresso, isso se deve às posições que ocupam na estrutura do governo, independente da concepção social dada aos interesses. No entanto, não se pode excluir os agentes governamentais por completo da atividade dos grupos de interesses, ainda de acordo com os pensamentos do supracitado autor, quando um congressista se dirige à um órgão do Poder Executivo, a fim de influenciar a execução de uma política, ou quando se reúne com representantes de classe ou grupos que querem convencê-lo de

---

pouca atenção ao impacto de suas agendas sobre o interesse geral.” (BERRY e WILCOX, 2018, ebook sem paginação). Em sentido oposto, Mancuso e Gozetto, defendem que a natureza dos interesses promovidos pelo *lobbying* seja de grande variedade. Nas palavras dos autores: “Muitas vezes, o interesse defendido pelo lobby é a obtenção de benefícios materiais para segmentos sociais específicos. Entretanto, nem sempre ele visa ao alcance de vantagens materiais imediatas para segmentos sociais estreitos e historicamente privilegiados. De fato, o lobby pode ser impulsionado por outros interesses, podendo ser feito, por exemplo, para defender convicções ideológicas (por exemplo: lobbies que apoiam ou combatam temas polêmicos como o aborto, a pena de morte e a redução da maioria penal); para promover princípios religiosos (por exemplo: o lobby pela inclusão do ensino religioso como disciplina obrigatória em escolas públicas); para proteger interesses difusos (por exemplo: lobbies pelo combate à corrupção, pela defesa dos direitos do consumidor, pela defesa dos direitos humanos, pela defesa do desenvolvimento ambientalmente sustentável); para apoiar causas de minorias desprivilegiadas (por exemplo: lobbies por pessoas sem moradia, grupos indígenas, crianças carentes, vítimas de acidentes naturais, pessoas com deficiência ou doenças graves, trabalhadores em situação análoga à escravidão) e para muitos outros fins.” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 26)

<sup>33</sup> Na sequência, o autor admite que Truman procurou superar tais objeções usando a expressão “grupos de interesse político”, entretanto ela também não se demonstra satisfatória na medida em que interesses não políticos também podem levar à necessidade de busca de decisões políticas que lhes sejam favoráveis. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, op. cit., p. 564)

<sup>34</sup> CHARLES E. LINDBLOM, *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1981, p. 74. De uma outra perspectiva, já pensando na atividade do *lobbying* desenvolvida por um grupo de interesse, Berry e Wilcox também alertam para o fato de que o ideal do “grupo” nem sempre ser verificado na prática. Segundo os autores, há vezes em que a defesa do interesse se dá sem que haja a identificação de qualquer tipo de *membership*, esse é o caso das empresas, pois seus acionistas e funcionários não podem ser considerados “membros” para os fins de caracterizá-la como um grupo de interesse. (BERRY e WILCOX, 2018, ebook sem paginação)

determinada posição, este estará engajado numa atividade de grupo de interesse<sup>35</sup>.

Enfrentando suas críticas, Lindblom propõe uma nova classificação na qual considera atividades dos grupos de interesse aquelas que abrangem todas as interações mediante as quais os indivíduos e os grupos privados que não têm autoridade governamental procuram influenciar as políticas, juntamente com as interações de funcionários governamentais que influenciam o processo decisório e que ultrapassam claramente o uso direto de sua autoridade. E conclui afirmando que: “Empenhados em tais atividades, grupos privados, indivíduos e grupos governamentais exercem funções indispensáveis na formação da política”<sup>36</sup>.

Browne, em sentido semelhante, destaca três características necessárias para a existência de um grupo de interesse: A primeira delas é a reunião de membros, apoiadores ou associados de forma voluntária; A segunda é a necessidade desses membros compartilharem uma característica comum que os diferencia dos demais; A terceira, por fim, é que o grupo tenha como objetivo representar seus interesses comuns em questões de política pública. É necessário que as três características coexistam simultaneamente, pois, sem todos os três, seja qual for a organização, não se pode considerar um grupo de interesse<sup>37</sup>.

Diversas e prestigiadas definições de grupo de interesse ocorrem na perspectiva acima apresentada, no entanto, tal concepção pode acabar colidindo com a diferenciação que alguns autores estabelecem entre grupo de interesse e grupo de pressão, considerando serem aqueles os não engajados na ação política e estes os que se envolvem diretamente nessas atividades. De acordo com Meynaud, os grupos de interesse se transformam em mecanismo de pressão a partir do momento em que os responsáveis utilizam a ação sobre o aparelho governamental a fim de fazerem triunfar

---

<sup>35</sup> CHARLES E. LINDBLOM, *op.cit.*, p.75

<sup>36</sup> CHARLES E. LINDBLOM, *op.cit.*, p.77. Seguindo essa perspectiva, Thomas apresenta como definição a de que “grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor” (THOMAS, 2004, p.4). Tal conceito engloba tanto as entidades privadas quanto os grupos de interesse interno, governamentais, que, na maior parte das vezes, como veremos mais adiante, não são reconhecidas pelas legislações que regulamentam as atividades de *lobbying* como tal.

<sup>37</sup> WILLIAM P. BROWNE, *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*. Washington: Georgetown University Press, 1998, p 13. Segundo Santos, a observância desses requisitos se faz necessária para evitar que entidades que não organizam seus membros em torno de políticas, nem levam políticas aos seus membros ou integrantes, nem buscam mobiliza-los para exercer influência política sejam consideradas grupos de interesse (SANTOS, p.76). Em concordância, Schlozman e Tierney relacionam a palavra “interesse” à palavra “grupo” para tratar apenas de “interesses politicamente relevantes”, excluindo, desta forma, aqueles que não possuem objetivo político em sua reunião. (SCHLOZMAN e TIERNEY, 1986, p.14)

as suas aspirações ou reivindicações<sup>38</sup>. Como se pode perceber, a ideia de pressão adotada pelo estudioso muito se assemelha àquela assumida pelos grupos de interesse na definições anteriores.

A fim de esclarecer as diferenciações e dar seguimento à conceituação da segunda expressão analisada neste item do trabalho, qual seja grupo de pressão, procura-se em outras obras uma perspectiva mais elucidativa sobre a questão. Pasquino, mais uma vez analisando a obra de Truman, aponta que este, apesar de também conceituar grupos de pressão como grupos de interesse político, é mais cuidadoso em suas outras observações. O autor dá especial destaque à modalidade de ação própria desses grupos, utilizada em vista da consecução de seus fins: a pressão. Para Pasquino, a pressão seria “a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político”<sup>39</sup>. Deste modo, a pressão estaria menos relacionada à possibilidade de obter acesso junto ao poder político e mais à possibilidade de recorrer a sanções para efetivar seus interesses através do poder político.

Outra perspectiva adotada por parte da literatura sobre o assunto vai no sentido de afastar os grupos de pressão da estrutura interna do governo. Simpson explica que “*a pressure group may therefore be defined narrowly as an organization which seeks to influence a comparatively small range of public policy without itself seeking to govern*”<sup>40</sup>. Entretanto, assim como se observou na conceituação de grupos de interesse, a questão do governo poder ou não ter na sua composição grupos de pressão está igualmente longe de ser tratada de forma unânime pelos doutrinadores, sendo assim, este não será o critério aqui adotado para distinguir os grupos existentes.

Neste trabalho, opta-se por acolher o sentido de que qualquer grupo de interesse é potencialmente um grupo de pressão, visto ser possível identificar os grupos de pressão como aqueles interesses organizados para os quais a pressão política junto dos

---

<sup>38</sup> JEAN MEYNAUD, *Os Grupos de Pressão*, Lisboa: Publicações Europa-América, 1967, p. 13

<sup>39</sup> NOBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO, *Dicionário de política*, trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed, 1998, p. 564.

<sup>40</sup> DAVID SIMPSON, *Pressure Groups*, series: access to politics. London: Hodder & Stoughton, 1999, p. 5. Acompanhando o ponto de vista, Santos define grupo de pressão como sendo “grupos organizados em torno de um *issue*, ou um conjunto delas, visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental” (SANTOS, p. 17)

poderes públicos é um ingrediente normal da sua atividade e faz parte dos objetivos explícitos ou implícitos dessa ação<sup>41</sup>. Com base nessa diferenciação, tem-se então que os grupos de pressão são os grupos de interesse que exercem uma pressão, ou seja, que ultrapassam a fase de mera articulação dos seus interesses e avançam na fase de influência sobre o processo decisório, migrando sua atuação do plano social para o plano político<sup>42</sup>.

Compreendido o que é grupo de interesse, o que é grupo de pressão e a diferença entre eles, chega-se a última e mais relevante questão deste tópico: compreender de que maneira eles se relacionam com o *lobbying*. Dillon afirma que os grupos de pressão devem ser diferenciados do *lobbying*, embora seja difícil encontrar quem defina *lobbying* em separado de grupo de pressão. Para a autora, a pressão exercida por um grupo de pressão resulta da organização da opinião pública dirigida contra um órgão do governo, enquanto o *lobbying*, por sua vez, é o ponto de ataque sobre um ou mais membros do parlamento ou outros oficiais públicos por pessoas ou interesses sem, necessariamente, estar relacionado a qualquer opinião pública organizada<sup>43</sup>.

Pasquino, de outra parte, compreende o *lobbying* como uma atividade, ou melhor, como um processo, mais do que como uma organização, como é o caso dos grupos. Para o autor, trata-se de um processo por meio do qual os representantes de grupos de pressão, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. Destarte, *Lobbying* é sobretudo a transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados, legalmente autorizados em alguns casos, que

---

<sup>41</sup> Esta é a linha conceitual adotada pelo autor português Paulo Trigo Pereira, que traz sua definição de forma clara e precisa: “Genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instancia de poder político (executivo, legislativo, autarquias locais, Comissão Europeia) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Nesse sentido as atividades dos grupos de pressão passam sempre pela sua relação com entidades públicas. Isso já não acontece necessariamente com um grupo de interesse que pode prosseguir o seu interesse de forma completamente à margem do poder político, caso a acção não vise alterar políticas públicas e caso o seu financiamento não dependa (no todo ou em parte) de organismos públicos”. (PEREIRA, 2001, p.5)

<sup>42</sup> LUIZ ALBERTO DOS SANTOS, *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, Brasília: Senado Federal, 2015, p.77. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em julho de 2020. Murillo de Aragão fortalece o entendimento afirmando que “grupos de interesse, quando atuam em nível político, podem ser reconhecidos como grupos de pressão. Assim, todo grupo de pressão seria um grupo de interesse, mas o inverso não é verdadeiro.” (ARAGÃO, 1996, p. 150)

<sup>43</sup> MARY EARHART DILLON, *Pressure Groups*, *The American Political Science Review*, Vol. 36, n.º 3, Jun. 1942, p. 475. Disponível em [https://www.jstor.org/stable/1949625?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1949625?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em agosto de 2020.



podem ou não fazer uso da ameaça de sanções<sup>44</sup>.

Dillon aponta três diferenças que devem ser consideradas ao conceituar o *lobbying*: primeiro, o *lobbying* é um dos métodos empregados por um grupo de pressão; segundo, o *lobbying* é o método formal de representação empregado por um grupo de pressão junto aos membros de uma legislatura ou agência governamental; e, por último, o *lobbying* faz uso, mas não cria, do apoio que possui, seja ele financeiro ou da opinião pública<sup>45</sup>.

Unindo as abordagens dessa breve revisão bibliográfica, pode-se concluir que os grupos de interesse são um desdobramento da sociedade, grupo social mais abrangente e menos específico, os grupos de pressão, por sua vez, seriam uma derivação daqueles, enquanto *lobbyists* seriam os membros dos grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência. Além do mais, com a abordagem obtida, pode-se conceituar *lobbying* como o processo de interação de um grupo de pressão com aqueles que possuem o poder de decisão no Estado, tendo por objetivo influenciar na formulação de alguma política de modo a favorecer seus interesses.

### 2.2.3 *Lobbying* como processo de comunicação

Qualquer que seja sua origem e o seu conceito exato, o conteúdo essencial do *lobbying* acaba sempre por apontar para a direção da comunicação, no sentido de que a atividade traduz-se como o esforço dos *lobbyists*, também denominados lobistas por alguns autores, em transmitirem suas mensagens aos tomadores de decisão, e é nessa perspectiva que se procurará compreender o *lobbying* a partir de agora.

De acordo com Oliveira, a atividade surgiu como processo de diálogo entre grupos de interesses econômicos e o governo, tendo sido, rapidamente, apropriado por demais organizações, cujas agendas são pautadas por causas diversas, como é o caso das sociais e das idealísticas<sup>46</sup>. Complementando tal entendimento, Marrana explica que a

---

<sup>44</sup> NOBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO, *Dicionário de política*, trad. Carmen C. Varriale et ai. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed, 1998, p. 563/564.. Em sentido idêntico, Schlozman e Tierney não utilizam as expressões que designam grupo como substitutivas de *lobbying*, para eles, este último é um tipo particular de atividade que envolve o contato direto entre interesses organizados e os *policymakers*. (SCHLOZMAN e TIERNEY, 1986, p.10)

<sup>45</sup> MARY EARHART DILLON, *Pressure Groups*, The American Political Science Review, Vol. 36, nº.3, Jun. 1942, p. 476. Disponível em [https://www.jstor.org/stable/1949625?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1949625?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em agosto de 2020.

<sup>46</sup> ANDRÉA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA, *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*, Brasília: Revista de Informação Legislativa, no. 168, out./dez. 2005, p. 30.

necessidade de informação dos decisores políticos é o que se encontra na origem do *lobbying*<sup>47</sup>. Seguindo seus ensinamentos, o supracitado autor explica que, já no século XIX, conforme os atos foram se tornando mais complexos e especializados, os senadores, não dispendo de apoio técnico especializado, começaram a se utilizar do trabalho dos lobistas, a fim de obterem as informações necessárias para a formação da vontade decisória<sup>48</sup>.

Na realidade atual, sabe-se que os titulares do poder público são confrontados, diariamente, com uma imensa variedade de questões sobre as quais precisam deliberar, mas sobre as quais possuem poucas ou incompletas informações. Não se pode ignorar a complexidade das questões das agendas decisórias e seria utópico acreditar que os múltiplos interesses legítimos chegariam ao conhecimento dos decisores sem que os grupos de interesses organizassem os seus trabalhos. O *lobbying* está presente em cada decisão parlamentar ou administrativa e deve ser analisado como um fenômeno onipresente no mundo político<sup>49</sup>.

Nessa acepção, Graziano concebe o *lobbying* como saber especializado e representação técnica, pois, enquanto representam interesses especiais, os *lobbyists* são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político<sup>50</sup>. O tipo de saber específico proporcionado pela atividade, pautado no provimento de informações, análises e opiniões, auxilia na construção de uma decisão fundamentada e equilibrada<sup>51</sup>.

Dessa forma, pode-se concluir que os grupos de pressão utilizam o *lobbying* não

---

<sup>47</sup> RUI MIGUEL MARRANA, *O Lobbying: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas*. Revista Direito Lusíada, 2014. p. 279.

<sup>48</sup> RUI MIGUEL MARRANA, op. cit., p. 280. No mesmo sentido, Allard afirma que a função primordial do *lobbying* parece prender-se com a transmissão de informação. (ALLARD, 2008, p.43)

<sup>49</sup> WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 16.

<sup>50</sup> GIGI GRAZIANO, *Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano*. Rio de Janeiro: Dados, v.37, n.2, 1994, p. 320. Em igual sentido, Oliveira explica que “os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação” e exemplifica afirmando que “nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratados pelas sociedades científicas.” (OLIVEIRA, 2005, p. 31).

Na opinião de Saïd Farhat, a atividade dos *lobbyists* não depende necessariamente de ter amigos influentes, como muitos pensam, mas sim de ter mensagens consistentes, e leva-las de forma constante e sistemática aos formadores de decisões. (FARHAT, 2007, p.54). Acompanhando tal entendimento, Paulo Nassar afirma que: “A verdadeira força do lobby profissional não é o dinheiro e sim a capacidade de influenciar decisões de maneira legítima e transparentes, ou de defender argumentos que inspirem confiança. Esse é o oxigênio do lobby na democracia.” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.12 – prefácio por Paulo Nassar)

<sup>51</sup> Aprofundando esse pensamento em obra diversa, Mancuso e Gozetto, defendem que o confronto entre lobistas de interesses opostos pode ajudar o tomador de decisão a ter uma visão mais completa da questão em jogo, bem como a evitar decisões apressadas e imperfeitas. (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p. 122)

só para exercer pressão<sup>52</sup>, mas também para prestar esclarecimentos e informações que supostamente os legisladores ou outras autoridades públicas não deteriam e que são essenciais para uma melhor compreensão sobre o tema em questão<sup>53</sup>. Sintetizando tal visão, Oliveira afirma que “o *lobbying* deve ser visto como informação objetiva disponível para, em tempo hábil, instrumentar melhor a decisão”<sup>54</sup>.

Outro ponto muito abordado pela doutrina é a observância de um processo decisório democrático<sup>55</sup>, no qual se leve em conta, simultaneamente, os múltiplos interesses legítimos envolvidos na questão<sup>56</sup>. Tal posicionamento é sustentado pelo argumento de que se está tratando de uma atividade exercida em prol da comunidade e, sendo assim, parece incontornável que os diferentes grupos dessa comunidade sejam ouvidos na formação das decisões e que suas opiniões e interesses influenciem estas<sup>57</sup>. Endossando a ideia de que o *lobbying* é um aspecto característico da política democrática, Lemos ensina que:

Originário do próprio mecanismo democrático, a essência do *lobby* é a informação direta, a visão aprofundada de um fato ou situação, suas razões, consequências ou implicações, próximas ou remotas. Seu relacionamento orgânico com a prática democrática baseia-se no consenso universal que nega a onisciência dos agentes governamentais, assim com dos demais partícipes da sociedade e, ao mesmo tempo, indica ser altamente salutar o exame de todas as informações precedentemente a qualquer tomada de posição. O que faz do *lobby* uma prática racional por excelência e obrigatoriamente

---

<sup>52</sup> Tal visão também não é unânime, de forma contrária, Brosheid e Coen entendem que a mera comunicação traduz-se numa pressão. (BROSHEID e COEN, 2002, pg. 5)

<sup>53</sup> Tratando desta questão no âmbito europeu atual, Marrana assevera que sua administração exígua não possui meios para obter diretamente o essencial da informação necessária. (MARRANA, 2014, p. 280)

<sup>54</sup> ANDRÉA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA, *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*, Brasília: Revista de Informação Legislativa, no. 168, out./dez. 2005, p. 30

<sup>55</sup> Destaca-se aqui a concepção material do princípio democrático, que, como explicam Jónatas E.M Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário, muito guarda relação com o princípio republicano já neste trabalho abordado. Nesse sentido: “Um papel igualmente importante coube ao desenvolvimento do republicanismo moderno, com suas ênfases na igualdade cívica, promoção do bem comum e na política deliberativa. Para esse entendimento, a democracia não pode ser meramente formal e procedimental, antes deve ser materialmente orientada à satisfação das necessidades dos interesses dos indivíduos e à prossecução do interesse público, entendido como acervo de interesses colectivos dos cidadãos.” (MACHADO, COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 104).

<sup>56</sup> Mancuso e Gozetto, tratando da questão pelo ponto de vista sociológico, afirmam que: “ao criar um canal de comunicação entre os interesses organizados e o poder público, o lobby lícito contribui para a legitimação do sistema político democrático, 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” (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p.123). Ao encontro de, Farhat afirma que “a atuação do lobby é fundamental para a democracia, na medida em que permite aos legisladores ter conhecimento de todos os aspectos e interesses envolvidos nas decisões que são tomadas.” (FARHAT, 2007, p. 55)

<sup>57</sup> RUI MIGUEL MARRANA, *O Lobbying: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas*. Revista Direito Lusíada, 2014. p. 278.

responsável pelas consequências que vier a gerar<sup>58</sup>.

Não se pode esquecer que o que se persegue com uma decisão política é satisfazer o interesse público e, para tanto, é necessário que se tenha conhecimento e realismo consciente da causa objeto de análise. A fim de combater a ignorância e proporcionar o cenário ideal para uma tomada de decisão, diversos autores defendem o *lobbying* como força social de aproximação entre sociedade e Estado<sup>59</sup>.

Marrana também analisa a atividade pela perspectiva da proximidade entre governantes e governados e aponta um aspecto bastante interessante: a relação do *lobbying* com o tamanho da máquina pública. Segundo o mesmo, o fenômeno do *lobbying* tem um desenvolvimento diretamente proporcional ao tamanho da estrutura político-administrativa do país, ou seja, quanto maior for o Estado, mais imprescindível se torna a implementação de mecanismos de auscultação, já que o exercício do poder político estará mais distante e, portanto, terá mais dificuldades em conhecer as preferências dos cidadãos e dos variados grupos que a integram<sup>60</sup>. Desta forma, depreende-se que a complexidade da máquina político-administrativa aumenta a distância entre a sociedade e os titulares de poder público e, conseqüentemente, cria um terreno fértil para a institucionalização da presença de representantes dos diferentes grupos de interesses.

Diversos autores levantam também a questão do *lobbying* não ser uma via de mão única, havendo informações sendo transmitidas e captadas por todos os lados envolvidos nessa relação. Para Lemos, “o *lobby* precisa ser visto como a organização e a operação de um eficiente canal de informação de mão dupla, entre a entidade que o

---

<sup>58</sup> ROBERTO JENKINS LEMOS, *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Editora Sagra, 1988, p. 49.

<sup>59</sup> Apesar de se acreditar no relevante papel do *lobbying* como força social de aproximação entre sociedade civil e Estado, possibilitando a participação dos grupos de interesses nos processos decisórios, não se quer desprezar o estigma marginalizado, anteriormente já explorado, que o mesmo carrega. De fato, a atividade pode ter como resultado uma aproximação legítima entre governados e governantes, para tanto deve-se buscar uma troca clara e transparente, em que o *lobbying* apresente-se à sociedade por meio de uma comunicação dialógica e de narrativas claras e reais. Destaca-se, nesse sentido, os ensinamentos de Paulo Nassar: “A comunicação – orientada por uma cultura organizacional democrática, que deseja expressar o que as pessoas entendem como útil e transcendente em suas vidas – pode criar boas narrativas, que produzem consensos. A comunicação estratégica no âmbito da discussão dos temas públicos deve ter uma orientação dialógica, regida por comunicadores e avalizada por dirigentes que entendem que a organização se constitui na sociedade em um território único. Sem esse tipo de entendimento, a comunicação e suas narrativas no contexto do lobby serão meramente protocolares, manipuladoras, produzidas contra a sociedade e seus interesses maiores, e não inspiradas pelas responsabilidades política, histórica e social.” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 13 – prefácio por Paulo Nassar)

<sup>60</sup> RUI MIGUEL MARRANA, *O Lobbying: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas*. Revista Direito Lusíada, 2014. p. 279.

apropriada e o setor do poder que focaliza”<sup>61</sup>. Assim como os *decision-makers* se apropriam das informações para melhor embasar seus trabalhos, os *lobbyists* também tiram proveito da proximidade estabelecida para melhor compreender o posicionamento dos órgãos e as opções existentes e, desta forma, solucionar suas demandas<sup>62</sup>.

Faz parte do trabalho dos *lobbyists* transmitir aos seus representados o posicionamento preexistente dos órgãos que detêm o poder, prestar informações sobre as possibilidades de decisão em aberto e repassar aos interessados os dados do impacto potencial das medidas adotadas e a execução de tais atividades depende diretamente das informações advindas da comunicação entre as partes<sup>63</sup>. Para que um *lobbying* seja efetivo é imprescindível que as informações fluam e transitem por todos os lados e em todos os sentidos<sup>64</sup>.

A existência e a necessidade de comunicação são pontos pacíficos nas mais diversas obras sobre o tema, entretanto o mesmo não ocorre quando se analisa o impacto obtido por meio da troca de informações. Há quem sustente que não há ato legislativo ou governamental relevante sem influência do *lobbying* e que os *lobbyists* passaram a ocupar um espaço e usurpar um poder que não lhes pertenciam. Nesse sentido, Krugman menciona que os lobistas vêm desempenhando a sua atividade não apenas exercendo influência, mas redigindo e fornecendo projetos legislativos completos, que, em muitos casos, são adotados praticamente *ipsis litteris* pelos

---

<sup>61</sup> ROBERTO JENKINS LEMOS, *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Editora Sagra, 1988, p. 49. Também Marrana assevera que “embora se deva acentuar a relevância de informação prestada pelos *lobbyists* aos decisores, não deixa de ser verdade que existe também uma corrente de informação no sentido inverso.” (MARRANA, 2014, 280). Seguindo na mesma linha, Farhat explica que o *lobbying* é uma ponte de duas mãos, em que por ela passam informações da empresa para o poder público e também deste para a empresa. (FARHAT, 2007, p. 80)

<sup>62</sup> Assim ensina Richardson: “A circulação de informação não ocorre apenas no sentido dos representantes de interesses para as decisões, mas também no sentido inverso. Assim, uma das motivações principais do lobby é a aquisição de informação sobre a realidade e sobre as oportunidades de alterar esta.” (RICHARDSON, 2000, p. 1009)

<sup>63</sup> Marrana alerta ainda para uma possibilidade minoritária, no entanto ainda existente. Segundo ele: “nessa função de aconselhamento de clientes, os *lobbyists* chegam a conseguir alterar as posições de partidos destes, o que constitui o perfeito inverso do sentido normal de influência característica da atividade.” (MARRANA, 2014, p. 279)

<sup>64</sup> Mancuso e Gozetto concordam com a concepção de que o *lobbying* é um processo dialógico, mas apontam mais do que apenas os dois principais lados envolvidos nessa relação, quais sejam a organização de interesses e os tomadores de decisão. Os autores preocupam-se em destacar também o impacto desta comunicação na opinião pública. Ainda que não seja o objetivo deste trabalho analisar a influência do *lobbying* na opinião pública, destaca-se a interessante ideia abordada: “o lobby lícito também pode concorrer para o refinamento da opinião pública, ao fornecer informações e fomentar o debate sobre questões que figuram na agenda decisória do poder público. Essa contribuição pode gerar uma visão mais profunda e abrangente sobre os problemas políticos – problemas sobre os quais a opinião pública pode ser chamada a se pronunciar diretamente por meio de algum mecanismo de participação.” (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p. 123)

legisladores<sup>65</sup>.

Outros autores, ao contrário da ideia anteriormente referida, defendem com afincos que os representantes de interesses raramente conseguem alterar posicionamentos e opiniões dos decisores e que sua função mais relevante geralmente consiste em fornecer a estes informações que apoiem e solidifiquem sua respectiva posição política preexistente<sup>66</sup>. Esse posicionamento confere um grau de imutabilidade às opiniões daqueles que tomam decisões, ignorando a dinamicidade das sociedades e a perecibilidade das convicções, como se uma ideia que faz sentido hoje não pudesse ser rapidamente superada de modo a não representar mais a realidade do amanhã. A influência dos grupos de interesse não pode ser completamente marginalizada, por vezes ela deve ser interpretada como um convite para rever visões desatualizadas, e, para tanto, é preciso que o decisor não esteja blindado para manifestações externas posteriores.

De fato, não se pode dizer que há uma corrente certa e outra errada nem que uma situação é mais observada na atividade diária do *lobbying* do que a outra, ambos os resultados são verificados e variam muito de acordo com o caso concreto. Em algumas situações, a decisão tomada abrangerá todos os interesses defendidos pelo *lobbyist*, em outras, o decisor escolherá seguir pelo caminho de completa incompatibilidade com os interesses da organização, entretanto, em ambos os casos o *lobbying* segue sendo um instrumento legítimo de defesa de interesses.

Isso ocorre porque *lobbying* é um meio, e não um fim, e é assim que ele deve ser compreendido. Ao defender-se a atividade, não se pretende garantir, de forma alguma, o resultado positivo da influência na decisão, e de outro modo não poderia ser, já que as questões recaem sobre interesses conflitantes, não sendo possível alcançar o sucesso pleno para todos os lados. O que verdadeiramente busca-se proporcionar, por meio da sua defesa, é que todas as partes façam parte do jogo político<sup>67</sup>, no sentido de acompanharem a formação de vontade, garantindo que esta pelo menos escute e

---

<sup>65</sup> A título exemplificativo, Krugman menciona que o *American Legislative Exchange Council*, organização de grande relevância nos Estados Unidos, teria conseguido, no ano de 2011, apresentar mais de 50 projetos de lei de sua autoria no estado da Virgínia. (KRUGMAN, 25/03/2012, *Lobbyists, Gun and Money – Opinion – The New York Times*)

<sup>66</sup> RUI MIGUEL MARRANA, *O Lobbying: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas*. Revista Direito Lusíada, 2014. p. 279.

<sup>67</sup> Mancuso e Gozetto dão especial destaque em sua obra a contribuição do lobby lícito ao proporcionar aos interesses organizados a satisfação íntima de “fazer parte do jogo” ao defenderem pública e abertamente seus próprios pontos de vista e enriquecerem o debate sobre as questões públicas. (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p. 123)

pondere suas perspectivas e interesses<sup>68</sup>.

Os resultados são diversos não só porque os interesses são múltiplos, mas também porque há inúmeras formas de se desenvolver essa atividade<sup>69</sup>. O que singulariza o *lobbying* e lhe confere imensa complexidade é a sua versatilidade, é difícil estabelecer um padrão rígido de comportamento ou uma fórmula fechada de ações para caracteriza-lo, há diversos elementos que podem ser utilizados ao longo do seu processo. Os grupos de pressão podem fazer uso de uma cadeia multifacetada de atividades, o que não corresponde a dizer que todos os *lobbyists*, para defender os interesses dos segmentos representados, realizam todas as atividades disponíveis em um mesmo caso. O *lobbying* é essencialmente um trabalho de estratégia, do qual faz parte saber escolher e emaranhar práticas justapostas ou interconectadas, desenvolvendo-as simultaneamente<sup>70</sup>.

Thomas define o *lobbyist* como um sujeito que representa um grupo de interesse, de modo a influenciar decisões governamentais em favor desse grupo, mediante a prática das seguintes atividades: contatar diretamente oficiais públicos; monitorar a atividade política e governamental; assessorar em estratégias e práticas políticas; e desenvolver e orquestrar os esforços do *lobbying* no grupo que representa<sup>71</sup>. Dessa forma, o autor divide em três estágios a meta de influenciar a política pública: num primeiro momento é necessário ganhar acesso ao *policy-maker*; após, cria-se uma atitude que conduza às metas do grupo representado; e, por fim, influencia-se os *policy-*

---

<sup>68</sup> Nesse sentido, Marrana ensina que: “a participação dos interessados nos processos decisórios pode garantir a ponderação dos interesses destes, mas não constitui, só por si, garantia de controle do desempenho político ou administrativo, até porque se trata de intervenção de entidades não representativas.” (MARRANA, 2014, p. 280)

<sup>69</sup> Relembra-se aqui o posicionamento já explorado de Pasquino de que o *lobbying* deve ser compreendido, mais do que como atividade, como um processo. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998, p. 563). Desta forma, deve-se interpretar o *lobbying* como um conjunto sequencial de diversas ações.

<sup>70</sup> ANDRÉA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA, *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*, Brasília: Revista de Informação Legislativa, no. 168, out./dez. 2005, p. 31.

<sup>71</sup> CLIVE S. THOMAS, *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, Westport, Conn: Greenwood Publishing Group. 2004. Ebook sem paginação. Dentro dessa cadeia de múltiplas atividades, Santos destaca a reunião de informações, a preparação de propostas políticas, a formulação de estratégias de defesa, a confecção de pesquisas e a busca de aliados além de outras providências. (SANTOS, 2015, p.183). Oliveira, além de concordar com as atividades descritas acima, levanta um ponto muito relevante: o que não é *lobbying*. Segundo a autora, o mesmo não é uma ação de marketing. Em suas palavras: “ele não procura vender um produto ou serviço, mas sim influenciar burocratas e/ou políticos para a tomada de decisores que beneficiem um grupo social ou empresarial, um programa econômico ou uma linha de atuação de determinado segmento sócio-econômico, mediante uma legislação específica ou por meio de medidas especiais.” (OLIVEIRA, 2005, p.30). Pode-se, então, concluir que atividades em que se utiliza o dinheiro para compra ou venda estão fora do rol disponível ao *lobbying*.

*makers* para garantir algum benefício ao seu interesse<sup>72</sup>.

Englobando os principais pontos destacados nesse item, Graziano conceitua *lobbying* da seguinte forma:

*Il lobbying é comunicazione posta in essere da personale retribuito da un cliente - impresa, associazione, coalizione o Governo locale. Ha como destinatário Il Congresso o l'Esecutivo, o meglio Il processo decisionale entro le due branche e chi a vario titolo vi partecipa, e como finalit  quella d'influire su leggi, regolamenti e un'ampia gamma di altri atti pubblici. Consiste in una catena di attivit  organizzate, compreso pianificazione e quant'altro sia strategicamente propedeutico alla rappresentanza politica degli interessi.*<sup>73</sup>

Assim, para os objetivo deste trabalho, adotaremos, como defini o das atividades de *lobbying*, a comunica o realizada por lobistas destinada a influenciar no processo de tomada de decisões, podendo, para tanto, fazer uso de uma cadeia de atividades organizadas, na qual estão incluídos o planejamento e tudo o mais que seja estrategicamente preparatório para a representa o política de interesses.

#### 2.2.4 Defini o Normativa

Por fim, outra forma de se chegar a um conceito de *lobbying*   observando as leis ou outros atos normativos que regulamentam a atividade<sup>74</sup>. Entende-se que, para serem aplicáveis, tais instrumentos normativos precisam definir com precisão as práticas que abrangerão bem como aquelas que estarão excluídas do seu alcance.

Como não poderia deixar de ser, pela relevância histórica e política e pelo pioneirismo no enfrentamento da questão, inicia-se observando o caso norte americano. A preocupa o com a regulamenta o dos sistemas de pressão nos Estados Unidos   antiga, alguns diplomas foram aprovados e testados até que se chegasse no modelo maduro de regulamenta o que se tem hoje<sup>75</sup>. Atualmente, a principal regulamenta o

---

<sup>72</sup> CLIVE S. THOMAS, *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, Westport, Conn: Greenwood Publishing Group. 2004. Ebook sem pagina o.

<sup>73</sup> GIGI GRAZIANO, *Les Lobbies*. Roma: Ed. Laterza, 2  Edizione, 2007, p. 26.

<sup>74</sup> Mancuso e Gozetto designam essa classifica o como defini o operacional. (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.21)

<sup>75</sup> Nelson Jobim e Luciano In cio de Souza ensinam que “historicamente, por volta do ano de 1938, em nível federal, já havia a preocupa o com a regulamenta o dos sistemas de pressão nos EUA, através do *Foreign Agents Registration Act* (FARA), que surgiu com a inten o de proibir que demais agentes de governos estrangeiros realizassem a es perante o Congresso Nacional americano. O propósito do FARA era criar mecanismos suficientes de transparência dos profissionais estrangeiros de modo a não haver problemas de soberania” e seguem “De fato, a regulamenta o do *lobbying* aconteceu somente no ano de 1946 com a aprova o do *Federal Lobbying Regulation Act* (FLRA) e do U. S. *Administrative Procedure Act* (APA).”. Essas legisla es, que não apenas regulavam os grupos de interesse, mas também as suas



dessa atividade é o *Lobbying Disclosure Act (LDA)*, de 1995, posteriormente emendado pelo *Honest Leadership and Open Government Act*, em vigor desde 2007<sup>76</sup>.

Logo no início do LDA, algumas expressões são definidas para que se possa compreender em que sentido elas foram utilizadas ao longo do diploma legal e, com base nessas definições, procurar-se-á compreender o que é *lobbying* para a supracitada lei<sup>77</sup>. O primeiro termo que merece destaque é “*lobbyist*”, de maneira restritiva, o mesmo é definido como “*any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period*”. Como se pode perceber, nem todo o porta-voz de interesses afetados por decisões políticas é considerado um *lobbyist* para os fins legais.

Outro termo que merece uma análise mais cuidadosa, é “*lobbying contact*”, citado na definição de *lobbyist*, a expressão guarda estreita relação com as atividades de *lobbying*<sup>78</sup> e ajuda a definir como se faz o *lobbying* na prática. Conforme determina a lei, o termo significa qualquer comunicação oral ou escrita (incluindo comunicação eletrônica) para um funcionário do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, que seja feita em nome de um cliente em relação à formulação, modificação ou adoção de

---

estratégias em relação ao sistema político como um todo, demonstram a tendência do país em evoluir e aperfeiçoar constantemente suas regras. (JOBIM e SOUZA, 2018, p. 53). O LDA reconhece a existência dessas normas preexistentes, mas revela não serem mais eficientes para sanar algumas questões, demonstrando assim a necessidade de evolução da regulamentação. Em seus termos: “*SEC. 2. FINDINGS. The Congress finds that (2) existing lobbying disclosure statutes have been ineffective because of nuclear statutory language, weak administrative and enforcement provisions, and an absence of clear guidance as to who is required to register and what they are required to disclose.*”

<sup>76</sup> Apenas a título de esclarecimento, o LDA é uma lei destinada a conscientizar o público sobre a presença desses profissionais nos processos de tomada de decisões e tornar mais eficaz e transparente a divulgação dos dados relativos ao *lobbying* na esfera federal, para tanto esclarece importantes definições quanto à atividade e determina o registro dos *lobbyists* bem como a elaboração de relatórios com resultados de negociações políticas com seus devidos valores.

O *Honest Leadership and Open Government Act*, por sua vez, é uma legislação de maior abrangência, a qual pretende inibir a prática de *lobbying* por ex-membros e ex-servidores do Poder Legislativo, estabelecendo um período para que fiquem afastados do processo político, e desestimular a participação de parlamentares e servidores públicos de forma indireta na esfera privada. Além do mais, tal lei elevou sanções anteriormente aplicadas, estabelecendo penas mais rigorosas, para aqueles que não observam as suas regras.

<sup>77</sup> Os comentários produzidos em seguida dizem respeito ao texto da lei americana. Alguns trechos serão devidamente destacados no decorrer deste trabalho, entretanto, para que não fique repetitivo, traz-se aqui, uma única vez, a referência do texto normativo utilizado: HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Lobbying Disclosure Act of 1995*, November 14, 1995. Disponível em <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/339>. Acesso em agosto de 2020.

<sup>78</sup> (7) *LOBBYING ACTIVITIES* - The term “*lobbying activities*” means *lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.*

legislação federal (incluindo propostas legislativas); à formulação, modificação ou adoção de uma norma federal, regulamento, ordem executiva ou qualquer outro programa, política ou posição do governo dos Estados Unidos; à administração ou execução de um programa ou de uma política federal; à nomeação ou confirmação de uma pessoa para um cargo sujeito a confirmação pelo Senado.

Tão importante quanto compreender as atividades descritas como “*lobbying contact*”, é analisar aquelas que encontram-se excluídas de seu alcance. Assim como se observou na definição de *lobbyist*, aqui também faz-se uma leitura de forma restritiva, ou seja, acolhendo a perspectiva de que nem toda a ação de defesa de interesse em processos decisórios é definida como *lobbying*. Apenas a título exemplificativo, a lei desconsidera comunicações feitas por funcionários públicos, no exercício de suas funções; distribuídas ao público ou divulgadas por meios de comunicação de massa; feitas durante a participação em comissões consultivas; enviadas por escrito em resposta a solicitações de membros do poder público federal abarcadas pela lei; feitas por igrejas, suas organizações auxiliares, associações de igrejas e ordens religiosas mencionadas em determinados parágrafos do “*Internal Revenue Code*”; entre outros.

A lei traz diversas definições de grande pertinência, como é o caso dos clientes, dos funcionários do ramo executivo e legislativo que são sujeitos passivos do *lobbying*, de empresa de *lobbying*, etc. Entretanto, entende-se que os termos aqui destacados sejam suficientes para o objetivo que se tem neste tópico de compreender as práticas abrangidas pela norma que regulamenta o *lobbying*.

No contexto da União Europeia, pode-se também considerar que a ideia do *lobbying* vem sendo desenvolvida e aperfeiçoada, ainda que indiretamente, há algum tempo. Nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do Tratado da União Europeia, as instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil<sup>79</sup>. Já por meio do n.º 1 do artigo 15.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia, tem-se que, a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a atuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*, 7 de junho de 2016. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF). Acesso em Agosto de 2020.

Ainda que de forma sutil, percebe-se a intenção de manter o processo de tomada de decisões o mais aberto para participações externas possível.

De forma evolutiva, o Parlamento Europeu (PE) foi a primeira instituição europeia a perceber o crescente número de grupos de interesses e garantir especial tratamento às consequências de tal fenômeno para o processo legislativo, lançando, em 1996, após diversos relatórios e debates profundos, o registro para os representantes de interesse<sup>81</sup>.

Em 2006, a Comissão Europeia (CE) propôs a criação de um balcão único de registro comum dos representantes de interesses na Comissão e no Parlamento. Na sequência, o Parlamento, por meio da Comissão dos Assuntos Constitucionais, edita um relatório sobre o desenvolvimento de um quadro para atividades dos representantes de interesses, os *lobbyists*, em todas as instituições europeias. Sendo, em 8 de maio de 2008, aprovada a Resolução do Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento do quadro que rege as atividades dos representantes de grupos de interesses junto das instituições da União Europeia.

Tal resolução reconhece a influência dos grupos de interesses no processo de tomada de decisões da UE e, por conseguinte, considera essencial que os deputados do Parlamento conheçam a identidade das organizações representadas por esses grupos. Nesse sentido, concluiu solicitando um acordo interinstitucional sobre um registro comum entre o Parlamento, a Comissão e o Conselho, bem como o estabelecimento de um possível código de conduta para os representantes de interesses, com aplicações de sanções àqueles que violassem o instrumento sugerido<sup>82</sup>.

O Acordo Interinstitucional sobre a criação de um registro comum em matéria de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam do processo decisório e da execução de políticas junto à UE foi aprovado em 23 de junho de 2011 e revisto em 9 de abril de 2014 e é da junção destes documentos que se tiram as

---

<sup>80</sup> JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada)*, 7 de junho de 2016. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

[01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF) Acesso em Agosto de 2020.

<sup>81</sup> ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - DIVISÃO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA E PARLAMENTAR, *Marco Legal Regulador da Representação de Interesses (Lobbying)*, Lisboa: Coleção Temas: nº 62, Julho de 2016, p. 16. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Lobbying.pdf> Acesso em Agosto de 2020.

<sup>82</sup> JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Resolução do Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento do quadro que rege as actividades dos representantes de grupos de interesses (<<lobbyists>>) junto das instituições da União Europeia*, 8 de Maio de 2008. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008IP0197&from=FR>. Acesso em Agosto de 2020.

principais lições no sentido de conceituar o *lobbying*.

A primeira circunstância a assinalar sobre o regime introduzido refere-se ao seu âmbito, este é determinado justamente pela definição de representação de interesses. Nos termos do n.º.7, III, “o âmbito do registro abrange todas atividades, com exceção das referidas nos n.ºs 10, 11 e 12, exercidas com o objetivos de influenciar direta ou indiretamente a elaboração ou a execução das políticas e os processos decisórios das instituições da União, independentemente do local onde sejam realizadas e do canal ou meio de comunicação utilizado como, por exemplo, fontes externas, meio de comunicação social, contratos com intermediários profissionais, grupos de reflexão, plataformas, fóruns, campanhas e iniciativas de base”<sup>83</sup>.

Assim como se observou na legislação norte americana que regulamenta a atividade de *lobbying*, o texto europeu também descreve uma série de atividades compatíveis com as descritas por aqueles como “*lobbying contact*”. Como exemplo, tem-se os contatos com membros ou com os seus assistentes, com funcionários ou com outros agentes das instituições da União; a preparação, difusão e comunicação de cartas, de material informativo ou de documentos de discussão e de tomada de posições, entre outros. A preocupação do acordo vai além de definir “o que é *lobbying*”, alcançando também o “como se faz *lobbying*”.

As definições trazidas até aqui pelo acordo possuem uma enorme abrangência, no sentido de englobar todo o esforço deliberado de influenciar o exercício do poder público. No entanto, na sequência, são introduzidas importantes exceções à atividade do *lobbying*. Para além das atividades relativas à prestação de aconselhamento jurídico e outros, descritas por uma série de práticas usuais nesse tipo de serviço, estão também excluídas as atividades dos parceiros sociais, nos casos em que eles estiverem agindo no desempenho que lhes é conferido pelos Tratados, e as atividades que surjam em resposta a pedidos de alguma das instituições da União ou de deputados do PE. Além dessas três atividades excludentes, abre-se o registro facultativo às Igrejas e comunidades religiosas, aos partidos políticos, às associações e às redes criadas para representar coletivamente as regiões, entre outros.

Em setembro de 2016, a Comissão Europeia apresentou um Acordo

---

<sup>83</sup> O comentário referido, bem como os que virão na sequência, dizem respeito ao seguinte Acordo: JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o Registro de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia*, 19 de setembro de 2014. Disponível em <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:277:FULL&from=PL>. Acesso em agosto de 2020.

Interinstitucional sobre um registro de transparência obrigatório, tendo por objetivo substituir o texto de 2014, todavia o novo instrumento não foi debatido nem levado à votação<sup>84</sup>. A proposta da Comissão trazia uma definição mais genérica de *lobbying*, sem associa-la a um rol descritivo de atividades, ou seja, sem explorar o “como se faz *lobbying*”.

A história da regulamentação do *lobbying* na União Europeia, como pôde-se observar, é jovem em comparação ao processo legislativo norte americano e segue em constante construção. O instrumento atualmente em vigor está longe de ser a versão final desejada por aqueles que compreendem a regulamentação do *lobbying* como algo urgente e necessário, no entanto, não pode-se ignorar que a solução encontrada confere não só um valor moral ao tema, como também um consenso alargado sobre a matéria. Por fim, ainda que o diploma não tenha sido promulgado em decorrência do veto presidencial, analisar-se-á a recente proposta tramitada a nível nacional. O Decreto n.º 311/XIII<sup>85</sup>, aprovado pela Assembleia da República em junho de 2019, será observado no que diz respeito aos aspectos que definem o *lobbying*, uma vez que os pontos refutados pelo Presidente da República em nada afetam a concepção que o texto dá à atividade<sup>86</sup>.

O texto, que entraria em vigor no dia 1 de janeiro do presente ano, aprovava as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de interesses junto de entidades públicas e procedia à criação de um registro de

---

<sup>84</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Proposta de Acordo Interinstitucional sobre um registro de transparência obrigatório*, 28 de Setembro de 2016. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191864811e6b07601aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191864811e6b07601aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF). Acesso em Agosto de 2020.

<sup>85</sup> Os comentários a seguir dizem respeito ao seguinte Decreto: DIÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, II, série A n.º 120/XIII/ 4, Decreto n.º 311/XIII - 02.07.2019. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/13/04/120S1/2019-07-02/2?pgs=2-6&org=PLC>. Acesso em agosto de 2020.

<sup>86</sup> O Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa defende a necessidade de disciplinar legalmente a realidade dos grupos de pressão organizados, de forma a impor a máxima transparência possível, não obstante, encontra três lacunas essenciais no decreto que justificam a não procedência, agora, da respectiva promulgação. De acordo com o documento: “A primeira é a de se não exigir a declaração, para efeitos de registro, de todos os interesses representados, mas apenas dos principais, o que permite que sempre possa o representante de um interesse invocar não se tratar de um interesse principal o que o levou a exercer a sua atividade junto de titular de cargo público. A segunda é a total omissão quanto à declaração dos proventos recebidos pelo registrado, pelo facto da representação de interesses (...). Mais importante é a terceira omissão. No âmbito da aplicação deste decreto deverão incluir também o Presidente da República, as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas e respetivos gabinetes”. (CASA CIVIL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Of. n.º 8860 – 12.7.2019. Disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76566d563062793177616d77794d6a557457456c4a535335775a47593d&fich=Veto-pjl225-XIII.pdf&Inline=true>. Acesso em agosto de 2020.

transparência da representação de interesse junto da Assembleia da República.

O diploma não fazia uso do termo “*lobbying*”, mas utilizava, de forma compatível, a expressão “representação legítima de interesses”, a qual, segundo o seu artigo 2.º, seria definida por atividades exercidas de forma legal por pessoas singulares ou coletiva, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos ou de contratos públicos, bem como os processos decisórios das entidades públicas em nome próprio, de grupos específicos ou de terceiros.

Seguindo os passos do Acordo Interinstitucional da União Europeia, o Decreto português elencava uma série de atividades associadas à prática do *lobbying*, entre elas o contatos sob qualquer forma com entidades públicas, o envio de correspondência, material informativo ou documentos e organização de eventos, reuniões e conferências. Além do mais, o documento excluía de sua abrangência a prática de atos próprios dos advogados e solicitantes, as atividades dos parceiros sociais, sendo estas as organizações sindicais e patronais ou empresariais, e as atividades em resposta a pedidos de informações.

Compreendendo o *lobbying* em todas as concepções abordadas até aqui, adotar-se-á, para os objetivos desta dissertação, como definição de *lobbying* a interação dialógica existente entre grupos de pressão e os *policy-makers*, direta ou indiretamente, com objetivo de influenciar políticas já em curso ou de criar um relacionamento que conduza à formulação de uma decisão que beneficie esse grupo. Em outras palavras, trata-se da atuação de um grupo organizado por meio de sujeitos com objetivo de apresentar demandas aos tomadores de decisões, fornecer informações, exercer influência e promover o convencimento para a obtenção de decisões favoráveis ao seus interesses e reivindicações<sup>87</sup>.

Percebe-se, então, que *lobbying* não é causa, é consequência da organização de interesses; não é fim, é meio utilizado para perseguir-se decisões favoráveis; e não é um sistema de valores, é uma prática utilizada para defender-se tais valores. Desta forma, sem que suas contribuições positivas sejam desprezadas, é que o *lobbying* busca ser aceito em diversas sociedades ao redor do mundo. Sendo assim, a prática deve submeter-se não só aos princípios e valores do seu interesse organizado, mas também às

---

<sup>87</sup> LUIZ ALBERTO DOS SANTOS, *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, Brasília: Senado Federal, 2015, p.181. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em agosto de 2020.

normas e regras do ordenamento jurídico em que busca ser reconhecida. Sua regulamentação, além de disciplinar importantes meios e mecanismos que podem ser empregados no seu exercício, reconhece-a como prática legalizada perante aquele Estado de Direito.

Ao tratarem deste conceito-chave da Constituição da República Portuguesa, qual seja o princípio do Estado de Direito Democrático, José J. Gomes Canotilho e Vital Moreira asseveram que seu viés de Estado de Direito, “mais do que constitutivo de preceitos jurídicos, é sobretudo conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional, que densificam a ideia de sujeição do poder a princípios e regras jurídicas”<sup>88</sup>. Sendo assim, compreende-se o Estado de Direito como aquele em que vigora o império do direito, devendo todos seus sujeitos, inclusive e principalmente o próprio Estado, se submeter à força das leis<sup>89</sup>.

Entre os princípios conglabados pelo Estado de Direito está o da constitucionalidade, de acordo com este, é a Constituição que rege o Estado, constituindo-a como parâmetro de aferição de validade dos atos dos órgãos do Estado<sup>90</sup>. Portugal é um Estado de Direito democrático que se submete à Constituição da República Portuguesa, desta forma, para que um ato estatal tenha validade, é preciso verificar a sua compatibilidade com o texto constitucional. Neste sentido, para que se possa incluir o *lobbying* ao ordenamento jurídico português, faz-se necessário uma análise prévia da CRP, destacando quais os direitos constitucionais que asseguram e amparam a atividade lícita e quais estabelecem limites materiais que devem ser

---

<sup>88</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 205. Ainda que se tenha optado por uma consideração específica do Estado de direito, não se pretende negar a ligação material entre este e o Estado democrático. Segue-se o entendimento dos supracitados autores de que “o Estado de direito é democrático e só sendo é que é Estado de direito”, para afastar qualquer concepção puramente formal que permita um entendimento do Estado de direito como obstáculo ao desenvolvimento democrático. Da mesma forma o Estado democrático deve observância ao Estado de direito, pois a existência de um condiciona-se a do outro.

<sup>89</sup> Jónatas E. M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário afirmam que o princípio do Estado de Direito é uma marca inapagável de uma sociedade bem ordenada e o observam como um avanço jurídico-cultural de relevância universal, na medida em que pretende oferecer ordem, estrutura racionalidade, humanidade e justiça à organização jurídica das diferentes comunidades políticas. (MACHADO, COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 80)

<sup>90</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 214. Sobre a relação da Constituição com o princípio do Estado de Direito, Jónatas E. M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário explicam que “Longe de ser entendido de um modo estritamente formal, o princípio do Estado de Direito reveste um sentido material. Presentemente, ele supõe a constitucionalidade e juridicidade de toda a actuação estadual, a primazia dos direitos fundamentais, a separação horizontal e vertical de poderes, o controlo jurisdicional de toda a actuação estadual, e a referência de uma ideia geral de justiça.” (MACHADO, COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 81)

observados a fim de se evitar a inconstitucionalidade.

### 3. AMPARO CONSTITUCIONAL DO LOBBYING

O capítulo que aqui se inicia tem por objetivo analisar alguns dispositivos constitucionais que demonstram ter espaço para abrigar e acolher a atividade do *lobbying*. Escolheu-se tratar do direito à liberdade de expressão e informação (artigo 37.º), do direito à liberdade de associação (artigo 46.º) e do direito à participação na vida pública (artigo 48.º) pelas suas abrangências e relevâncias, ainda que se enxergue em outros direitos constitucionalmente consagrados a possibilidade de sua compatibilização com o *lobbying* e a justificativa para a devida regulamentação deste.

Entretanto, antes de se pensar na regulamentação da atividade do *lobbying* à luz da Constituição, precisa-se compreender a superioridade conferida a esta e o porquê dela ter que servir de parâmetro para os demais atos. De forma abreviada, tendo em vista a amplitude deste tema e os objetivos diversos deste trabalho, busca-se estudar a supremacia conferida ao texto constitucional.

Ao tratar da posição hierárquica superior do texto constitucional, Fernando Alves Correia descreve-a da seguinte forma: “Precisa-se entender a Constituição como norma suprema do Estado, isto é, como um conjunto de normas que contem direito vinculativo para todos os restantes poderes do Estado”<sup>91</sup>. Desta forma, a Constituição é posta no ápice do sistema jurídico do país, submetendo os demais atos estatais ao seus próprios parâmetros, sob pena de resultarem inconstitucionais e não poderem pertencer ao ordenamento jurídico vigente.

Além da sua conceituação, deve-se enxergar também o que está por trás da tutela da ordem constitucional, no caso, a defesa do Estado. A ideia de proteção ou garantia da ordem constitucional surgiu com o Estado constitucional e evoluiu o antecedente

---

<sup>91</sup> FERNANDO ALVES CORREIA. *Justiça Constitucional*. Coimbra: Almedina. 2016. p.93. Em igual sentido, José Afonso da Silva ensina que a ideia de supremacia coloca a Constituição no vértice do sistema jurídico do país, ao qual confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconhece e na proporção por ela distribuídos. (SILVA, 2012. p. 47 e 49). Igualmente, Luís Roberto Barroso defende que: “A supremacia da Constituição revela sua posição hierárquica mais elevada dentro do sistema, que se estrutura de forma escalonada, em diferentes níveis. É ela o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo — na verdade, nenhum ato jurídico — poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição.” (BARROSO, 2012. P.1). Por fim, tratando também da superioridade material constitucional, J. J. Gomes Canotilho assevera que: “a parametricidade material das normas constitucionais conduz a exigência da conformidade substancial de todos os actos do Estado e dos poderes públicos com as normas e princípios hierarquicamente superiores da Constituição.” (CANOTILHO, 2003. p. 890)



entendimento que se tinha de defesa estatal. Antes, buscava-se, pura e simplesmente, proteger o país, defendendo o seu território, sua independência e suas instituições; agora, o ideal ainda é a defesa estatal, mas indo além, defendendo também a forma com o Estado é normativamente conformada, como Estado constitucional democrático<sup>92</sup>. Conclui-se, assim, que alçar a Constituição ao vértice do sistema normativo, garantindo-lhe proteção especial, é um mecanismo de salvaguarda do próprio Estado, já que é no texto constitucional que encontram-se a estruturação estatal e as normas fundamentais.

Pode-se considerar também que a superioridade da Constituição é um meio de organizar e unificar o sistema jurídico. Segundo Luís Roberto Barroso, entende-se que o ordenamento jurídico é um sistema e, como sistema, pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. Aos atos estatais cumpre não quebrar com essa harmonia e, para tanto, não devem contrariar, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais determinados nas regras ou princípios constitucionais<sup>93</sup>. Deve-se sempre lembrar que o Estado é uno e, para que a unidade seja identificada, os seus atos devem evitar, ao máximo, contradições, auxiliando nessa árdua tarefa, coloca-se a Constituição como parâmetro dos demais atos do Estado.

Querendo o *lobbying* o seu reconhecimento por um Estado de direito que se subordina à Constituição, é necessário observar a compatibilidade daquele com esta. A tão almejada regulamentação da atividade deve ocorrer por meio de um ato legislativo e, como pôde-se observar, este ato apenas terá validade se em conformidade com o texto constitucional. Com tal compreensão, este e o próximo capítulo deste trabalho pretendem explorar a relação do *lobbying* com a Constituição da República Portuguesa, fazendo uma interpretação da atividade conforme os preceitos da lei maior. Em um primeiro momento, apresentam-se os principais dispositivos constitucionais que respaldam e amparam o *lobbying* lícito como instrumento à disposição dos segmentos sociais para a defesa de seus interesses. Após, no capítulo seguinte, contrapondo-se a este, exploraram-se as limitações constitucionais impostas à representação de demandas

---

<sup>92</sup> J.J. GOMES CANOTILHO. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 887.

<sup>93</sup> LUÍS ROBERTO BARROSO, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. – 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. P.1. Em sentido próximo, ao tratar do princípio de interpretação das leis conforme a Constituição, Jónatas Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário ensinam que “o mesmo reveste-se da maior importância, na medida em que pretende afirmar a primazia e a força normativa da Constituição na interpretação e aplicação de todas as normas existentes no ordenamento jurídico, num quadro estrutural de unidade e estabilidade do sistema jurídico e de presunção da constitucionalidade das leis.” (MACHADO, COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 69)

junto a quem pode tomar uma decisão política. Assim, espera-se compreender quais as garantias do texto constitucional que devem ser observadas para que os grupos de pressão operem legitimamente como instrumento de aprimoramento democrático e não como fator de corrupção.

Repara-se, antes que se inicie o estudo dos dispositivos constitucionais, que diversos direitos, garantias e liberdades serão analisados para que a compatibilidade do *lobbying* com a CRP seja verificada, entretanto, o presente trabalho não tem como foco central esses direitos específicos em si. Desta forma, o que se propõe, a partir daqui, é uma abordagem apenas com o aprofundamento necessário para a compreensão da questão da atividade do *lobbying*.

### 3.1 Liberdade de Expressão

O primeiro direito constitucionalmente assegurado a ser abordado encontra-se positivado no 37.º artigo da Constituição da República Portuguesa, qual seja, o direito à liberdade de expressão e informação<sup>94</sup>. Seu texto dispõe, no n.º 1, que “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimento nem discriminações”. Ao comentarem o supracitado dispositivo, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira elucidam que:

Neste artigo estão reconhecido dois direitos (ou melhor: dois conjuntos de direitos) distintos, embora concorrentes: o direito de expressão do pensamento e o direito de informação. Não é fácil traçar a fronteira entre ambos, sendo todavia evidente que ela assenta na distinção comum entre, por um lado, a expressão de ideias ou opiniões e, por outro lado, a recolha e transmissão de informações. Sob o ponto de vista jurídico-constitucional o seu regime é essencialmente idêntico. As fórmulas <<ideias>>, <<opiniões>>, <<pensamentos>> são apenas algumas

---

<sup>94</sup> Aponta-se aqui a presença deste direito no texto constitucional em razão dos objetivos do presente trabalho. Entretanto, é também de grande relevância a proclamação internacional de tal liberdade. Sobre esta temática, Jónatas E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito ensinam que “Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem veio consagrar este direito no seu artigo 19.º, ainda que sem efeito juridicamente vinculativo. Pouco tempo depois, em 1950, o mesmo obteve consagração no artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH). Volvidas várias décadas de integração europeia, o direito à liberdade de expressão obteve consagração no artigo 11.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. A nível regional, integra ainda os artigos 13.º da Convenção Americana de Direitos Humanos e 9.º da Carta Africana de Direitos do Homem e do Povo. O Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, de 1966, no seu artigo 19.º, atribui-lhe normatividade jurídica no plano internacional universal.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 49/50).

expressões semânticas do conteúdo da liberdade de expressão.<sup>95</sup>

Neste sentido, considerando o direito à liberdade de expressão como um “direito mãe”, capaz de abranger as demais liberdades comunicativas<sup>96</sup>, entre elas a de informação, é que se buscará analisar a sua relevância, a sua abrangência e, finalmente, a sua relação com a atividade do *lobbying*.

O direito à liberdade de expressão atravessa a história da humanidade, pela circunstância da comunicação ser própria das relações entre as pessoas, e traduz a ideia, acolhida em todos os sistemas constitucionais democráticos, de que todos devem ser livres para pensar e expor aquilo que é pensado ou sentido. Não é por acaso que todos os textos declaratórios de direitos fundamentais, ou de direitos humanos, garantem, como núcleo duro e essencial da vivência humana, a comunicação. Esta, feita especialmente pelo uso da palavra, é o principal condutor da trajetória da humanidade<sup>97</sup> e foi utilizada, desde os primórdios, como instrumento de construção e desconstrução de relações sociais, políticas e econômicas.

A consagração constitucional que se tem hoje do direito à liberdade de expressão encontra-se em fina sintonia com o tipo de Estado de direito democrático<sup>98</sup> e com o direito internacional de direitos humanos<sup>99</sup>, o que não significa, entretanto, dizer que o

---

<sup>95</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 572.

<sup>96</sup> J.J. Gomes Canotilho, Jónatas E. M. Machado e António Pereira Gaio Júnior explicam que: “A liberdade de expressão em sentido amplo é um direito multifuncional, que se desdobra num “cluster” de direitos comunicativos fundamentais (Kommunikationsgrudrechte) que dele decorrem naturalmente, como seja, por exemplo, a liberdade expressão stricto sensu, de informação, de investigação académica, de criação artística, de edição, de jornalismo, de imprensa, de radiodifusão, de programação, de comunicação individual, de telecomunicação e comunicação em rede. As liberdades comunicativas encontram-se ainda associadas a outras liberdades, como a liberdade de profissão, a livre iniciativa económica, de prestação de serviços e o direito de propriedade.” (CANOTILHO, MACHADO e GAIJO JÚNIOR, 2014, p. 28/29)

<sup>97</sup> Cármen Lúcia, ao proferir, no Brasil, o seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4815/DF, a qual versava sobre as biografias não autorizada, menciona que “o sentido, o sabor e o saber da comunicação humana, condutores da história da humanidade – de cada um e de todos -, põem-se na palavra. Palavra é liberdade e convivência para a libertação de pessoas e de povos”. Apesar do destaque conferido à comunicação através da palavra, a Ministra do Supremo Tribunal Federal brasileiro não ignora a possibilidade do silêncio também ser uma forma de expressão. Nesse sentido: “História faz-se pelo que se conta. Silêncio também é história. Mas apenas quando relatada e de alguma forma dada ao conhecimento de outrem”. (ADI 4815/DF, 2015, p. 4)

<sup>98</sup> O artigo 2.º da CRP estatui que: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Iolanda A. S. Rodrigues menciona, ainda, que “hodiernamente, quase todos os países do mundo reconhecem a liberdade de expressão nos seus textos constitucionais, registrando-se uma tendência universal para incrementar o seu âmbito de protecção efectiva.” (DE BRITO, 2010, p.28)

<sup>99</sup> A título exemplificativo, traz-se o, já mencionado, artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos do homem, na sua literalidade: “todo o individuo tem direito à liberdade de opinião e expressão, o que

mesmo é irreprochável. Em constante evolução e sem pretensão de se alcançar um formato final imutável para tal direito, busca-se, continuamente, aperfeiçoar a sua compreensão e a sua compatibilidade com as necessidades sociais atuais. Adota-se, aqui, o entendimento de Cármen Lúcia de que tal liberdade não é direito acabado, é peleja sem fim<sup>100</sup>.

Se a liberdade de expressão foi o fio condutor de tantas lutas por direitos, tratando-se do seu próprio direito não seria diferente. Na luta contínua por liberdade de expressão, esta reveste-se de objetivo, vez que o fim é evoluir e aprimorar o seu conceito e âmbito, mas também de pressuposto essencial, pois é expressando o que se pensa que se conquista mais direito de expressão. Desta forma, acolhe-se, aqui, o entendimento de que “a liberdade de expressão permite assegurar a continuidade do debate intelectual e do confronto de opiniões, num compromisso crítico permanente”<sup>101</sup>.

Com as observações gerais mencionadas a respeito da relevância do direito ora estudado, volta-se, novamente, a olhar para o dispositivo constitucional, a fim de se compreender melhor a sua abrangência. O primeiro ponto normativo deste direito de concepção multifacetada que deve ser observado diz respeito ao seu âmbito de proteção. O âmbito normativo desta liberdade é amplo e, segundo J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, deve ser o mais extenso possível, de modo a englobar opiniões, ideias, pontos de vista, convicções, críticas, tomadas de posição, juízo de valor sobre qualquer matéria ou assunto, etc<sup>102</sup>. Enriquecendo tal entendimento, Iolanda A. S. Rodrigues de Brito assevera que “o âmbito normativo da liberdade de expressão deve ser interpretada de forma a proteger o maior número de condutas expressivas possível”, podendo estas versar sobre quaisquer questões (políticas, desportivas, econômicas), independentemente do escopo (fins eleitorais, comerciais ou mesmo fúteis) e até do padrão valorativo (verdade, justiça, beleza, critério de racionalidade, emocional, cognitivo)<sup>103</sup>.

Além de proteger o conteúdo em si, o programa normativo constitucional

---

implica o direito a não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 4815/DF*. 2015. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 10/06/2015. p. 44.

<sup>101</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, JONATAS E.M. MACHADO e ANTÔNIO PEREIRA GAIO JÚNIOR, *Biografia não autorizada versus liberdade de expressão*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 28.

<sup>102</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 572.

<sup>103</sup> IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 32/33.

preocupa-se também com os meios de expressão<sup>104</sup>. A CRP, ao defender, através do n.º 1, do artigo 37.º, “o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio”, alarga a sua proteção, de forma a incluir os meios, e cria também uma abertura constitucional, permitindo que novos meios e formas de expressão sejam incluídos nesse rol de salvaguarda sem maiores dificuldades. A opção por um rol não exaustivo permite que o texto constitucional acompanhe a dinamicidade da sociedade, sendo capaz de abrigar os mais diversos avanços tecnológicos e as mais distintas inovações sociais, possibilitando, inclusive, que novas estratégias de comunicação adotadas por grupos organizados gozem dessa proteção<sup>105</sup>.

Em um primeiro momento, quando se lê o artigo 37.º, a dimensão individual desse direito, focada na pessoa do comunicador, é a primeira que salta aos olhos, a compreensão de que todo o sujeito possui o direito de se expressar é rapidamente assimilada<sup>106</sup>. Logo, também percebe-se a proteção dada ao direito do receptor, receber informações e opiniões é, sem dúvidas, um direito individual de muita importância. Entretanto, a liberdade de expressão e de informação inclui também um viés de direito coletivo<sup>107</sup>, por trás da defesa da liberdade do emissor e do direito dos potenciais receptores está o princípio democrático<sup>108</sup>. Assim explica Ingo Sarlet:

Assim como a liberdade de expressão e manifestação do pensamento encontra um dos seus principais fundamentos (e objetivos) na dignidade da pessoa humana, naquilo que diz respeito à autonomia e ao livre desenvolvimento da

---

<sup>104</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 572.

<sup>105</sup> Iolanda A. S. Rodrigues de Brito, ao analisar o âmbito normativo da liberdade de expressão, esclarece brilhantemente que: “protege-se igualmente o meio utilizado para manifestar a expressão (v. g. palavra escrita ou falada, real ou virtual, imagem, gesto, caricatura, sátira, ironia), o que garante uma ampla tutela dos novos meios de expressão, nomeadamente dos <<blogs>>, <<chats>> ou <<protestos eletrônicos>>.” (DE BRITO, 2010, p. 33). Na mesma seara, Cármen Lúcia demonstra que: “A atualidade apresenta desafios novos quanto ao exercício desse direito. A multiplicidade dos meios de transmissão da palavra e de qualquer forma de expressão sobre o outro amplia as definições tradicionalmente cogitadas nos ordenamentos jurídicos e impõe novas formas de pensar o direito de expressar o pensamento sem o esvaziamento de outros direitos”. (ADI 4815/DF, 2015, p. 38)

<sup>106</sup> Dessa forma, tem-se que: “O direito de expressão é, desde logo e em primeiro lugar, a liberdade de expressão, isto é, o direito de não ser impedido de exprimir-se e de divulgar ideias e opiniões.” (CANOTILHO e MOREIRA, 2007, p.572).

<sup>107</sup> Nesse sentido, Jónatas E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito ensinam que “a liberdade de informação é protegida nas suas dimensões individuais e coletivas, substanciais e formais, ativas e passivas.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 52).

<sup>108</sup> Jónatas E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito ensinam assim: “A liberdade de expressão constitui uma dimensão estrutural do Estado de direito democrático, imprescindível ao autogoverno da comunidade política, à transformação pacífica da sociedade e à autorrealização individual.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 43)

personalidade do indivíduo, ela também guarda relação, numa dimensão social e política, com as condições e a garantia da democracia e do pluralismo político, assegurando uma espécie de livre mercado das ideias, assumindo, neste sentido, a qualidade de um direito político e revelando ter também uma dimensão nitidamente transindividual, já que a liberdade de expressão e os seus respectivos limites operam essencialmente na esfera das relações de comunicação e da vida social.<sup>109</sup>

Depreende-se, assim, que para a manutenção plena de uma sociedade livre, democrática e pluralista, a liberdade de expressão ultrapassa o conteúdo e as figuras do sujeito ativo e passivo desse direito, irradiando sua proteção nas mais diversas direções<sup>110</sup>. Compreende-se, portanto, a liberdade de expressão como uma ferramenta fundamental para o Estado de direito democrático, pois não há como se falar em democracia sem que vozes falem e sejam ouvidas. Além do mais, a garantia desse direito assegura a proteção de outros diversos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição e em outros tantos instrumentos normativos, nacionais ou internacionais<sup>111</sup>. Acolhendo esse ponto de vista, defende-se que “quem, por direito, não é senhor do seu dizer, não se pode dizer senhor de qualquer direito”<sup>112</sup>.

Com a compreensão da relevância e da abrangência em tantos sentidos da liberdade consagrada no 37.º artigo da CRP, preocupa-se agora em perceber o que deve ou não ser feito para esse direito ser, de fato, verificado na vida em sociedade. O primeiro ponto a se observar diz respeito ao direito ora analisado ser um direito de liberdade, sendo assim, compreende-se que o mesmo possui uma estrutura preponderantemente negativa e defensiva<sup>113</sup>. Sobre estes critérios, J.J. Gomes Canotilho explica, em termos sintéticos, que a ideia central seria destinar ao Estado uma restrição,

---

<sup>109</sup> INGO WOLFGANG SARLET, *Direito Fundamentais em espécie*. In Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. Curso de Direito Constitucional. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 447.

<sup>110</sup> Assim ensina Jónatas E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito: “Longe de abarcar apenas os comunicadores e receptores, ela visa inclusivamente proteger as redes de comunicação e distribuição de conteúdos informativos, juntamente com as correspondentes infraestruturas econômicas.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 49).

<sup>111</sup> Este é o ponto defendido por Jónatas E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito ao ensinarem que a liberdade de expressão não se esgota numa valência autocentrada e que, de forma altruística, a liberdade de expressão oferece-se ainda ao serviço da proteção dos demais direitos, Exemplificando o ponto defendido, os autores explicam que: “é o que sucede, nomeadamente, quando se denuncia a violência sobre crianças ou idosos, em que se exerce o direito à liberdade de expressão e, em simultâneo, contribui-se para a defesa do direito à integridade física e moral de pessoas particularmente vulneráveis.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 43).

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 4815/DF*. 2015. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 10/06/2015. p. 5.

<sup>113</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 183.

tendo como objetivo a obrigação de abstenção do mesmo relativamente à esfera jurídico-subjetiva definida e protegida pelos direitos desta natureza<sup>114</sup>.

Apesar de correta, tal definição talvez não seja constitucionalmente a mais adequada para os dias atuais<sup>115</sup>, isso porque os destinatários não são somente os poderes públicos, mas igualmente os indivíduos e as entidades privadas<sup>116</sup>, e também porque o conteúdo negativo dos direitos de liberdade vem acompanhado de um conteúdo positivo, qual seja, o dever estadual de tutela do direito à liberdade de expressão perante agressões de terceiros, nessa hipótese o Estado deverá agir a fim de desfazer a eventual interferência e promover o direito ao livre expressar<sup>117</sup>.

Além desse, há outro conteúdo positivo a ser observado nos direitos de liberdade, conforme elucidação de Jorge Miranda, tais direitos, além de terem por conteúdo negativo o supramencionado não sofrer interferência, impedimentos ou constrangimentos, têm por conteúdo positivo o direito de decidir, por si, agir ou não agir<sup>118</sup>. No caso da liberdade de expressão, é preciso ressaltar que emitir opinião, expressar ideias, externalizar pontos de vista, manifestar convicções e proferir críticas são faculdades garantidas aos indivíduos, não obrigações impostas.

Seguindo trazendo os aspectos analisados sobre os direitos de liberdade para o direito à liberdade de expressão, pode-se concluir que sua efetivação ocorre por meio de uma abstenção geral, de uma vedação à censura. Nesse sentido, o n.º 2, do artigo 37.º, da CRP disciplina expressamente que: “o exercício destes direitos não pode ser

---

<sup>114</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7.ª ed. Coimbra: Edições Almedina. 2003, p. 399. Em igual sentido, Jónatas E. M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário explicam que “Os poderes públicos estão obrigados a respeitar os bens e interesses constitucionalmente protegidos pelos direitos de liberdade, impendendo sobre eles a obrigação negativa de se abster de interferir no perímetro de autonomia por eles recortado.” (MACHADO, COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 183)

<sup>115</sup> Não se pretende aqui negar a construção histórica da liberdade de expressão, que surgiu como reação consciente às práticas totalitárias, propagandistas e censórias dos regimes autoritários derrotados na II Guerra Mundial, apenas busca-se apresentar a concepção contemporânea deste direito, que segue sendo extremamente necessário até mesmo em sociedades democráticas.

<sup>116</sup> artigo 18.º, n.º 1, da CRP, “os direitos, liberdades e garantias são devidamente aplicáveis e vinculam entidades públicas e privadas.”. Comentando tal dispositivo constitucional, Jónatas e Iolanda explicam que “Longe de valerem apenas nas relações entre os particulares e os poderes públicos, eles valem igualmente nas relações entre particulares. Eles gozam, a um tempo, de eficácia vertical e horizontal, tendo eficácia irradiante para toda a ordem jurídica.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 51)

<sup>117</sup> IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 34; J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7.ª ed. Coimbra: Edições Almedina. 2003, p. 399. Tratando também do direito de proteção por parte do Estado, Jorge Miranda assevera que: “nos direitos de liberdade, parte-se da ideia de que as pessoas, só por o serem, ou por terem certas qualidades ou por estarem em certas situações ou inseridas em certos grupos ou formações sociais, exigem respeito e proteção por parte do Estado e dos demais poderes.” (JORGE MIRANDA, 2016, p. 252)

<sup>118</sup> JORGE MIRANDA, *Curso de direito constitucional*: vol. 1. Estado e constitucionalismo. Constituição. Direitos fundamentais. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016, p. 250.

impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura”. A proibição da censura é uma consequência da liberdade de expressão e da liberdade de informação, pois aquela é uma negação qualificada destas<sup>119</sup>.

Ressalta-se que a questão da censura foi disciplinada no 37.º artigo, primeiro e o mais geral dos quatro longos artigos que dispõem sobre um conjunto de direitos fundamentais concorrentes em matéria de liberdades e direitos de expressão e informação. A temática poderia ter sido abordada, por exemplo, no artigo 38.º, que trata particularmente desses direitos quando exercidos por meio da imprensa e demais meios de comunicação de massa, entretanto, desta forma, se restringiria o seu âmbito de aplicação, o que não era a intenção dos legisladores, que intencionalmente propuseram uma proibição constitucional de âmbito geral<sup>120</sup>. Sendo assim, traz-se uma definição geral e elucidativa sobre a censura:

Censura é forma de controle da informação: alguém, não o autor do pensamento e do que quer se expressar, impede a produção, a circulação ou a divulgação do pensamento ou, se obra artística, do sentimento. Controla-se a palavra ou a forma de expressão do outro. Pode-se afirmar que se controla o outro. Alguém – o censor – faz-se senhor não apenas da expressão do pensamento ou do sentimento de alguém, mas também – o que é mais – controla o acervo de informação que se pode passar a outros.<sup>121</sup>

A proibição da censura é um dos aspectos centrais da liberdade de expressão e diferente não poderia ser, já que tentar calar o outro sempre foi uma constante nas relações humanas<sup>122</sup>. Sendo a liberdade tema de permanente luta porque de contínuas ameaças, importante não se permitir sequer a ocorrência de lesão a bem tão necessário,

---

<sup>119</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 574.

<sup>120</sup> Segue ensinamento de J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira nesse sentido: “Extensional e intencionalmente, a proibição de censura aplica-se a toda e qualquer forma de expressão e informação e não apenas à que tem lugar através dos meios de comunicação social.”(CANOTILHO e MOREIRA, 2007, p. 574)

<sup>121</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 4815/DF*. 2015. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 10/06/2015. p. 53.

<sup>122</sup> Daniel Sarmento assevera que: “É natural a inclinação dos regimes autoritários em censurar a difusão de ideias e informações que não convêm aos governantes. Mas, mesmo fora das ditaduras, a sociedade muitas vezes reage contra posições que questionem os seus valores mais encarecidos e sedimentados, e daí pode surgir a pretensão das majorias de silenciar os dissidentes.” (DANIEL SARMENTO, In: J.J. Gomes Canotilho; Gilmar F. Mendes; Ingo W. Sarlet; Lenio L. Streck, 2013, p. 275 ). No mesmo sentido, Cármen Lúcia relata que: “A censura é frequentemente relacionada ao ilegítimo e perverso atuar do Estado. Prática comum em regimes autoritários ou totalitários, não é, contudo, exclusividade do Estado. A censura permeia as relações sociais, propaga-se nas circunstâncias da vida, recorta a história, reinventa o experimentado, pessoal ou coletivamente, omite fatos que poderia explicitar a vida de pessoa ou de povo em diferentes momentos e locais.” (ADI 4815/DF, 2015, p. 54)



por isso incluem-se, nos mais diversos ordenamentos jurídicos, normas proibitivas de censura.

Outro ponto a ser destacado no texto constitucional é a fórmula aberta eleita pelos constituintes ao vedarem “qualquer tipo ou forma” de censura, esta, de acordo com J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “é suficientemente enfática para exigir um conceito amplo de censura, que não apenas a típica censura administrativa preventiva”<sup>123</sup>. Adota-se, portanto, a concepção sugerida por J. J. Gomes Canotilho, Jónatas E. M. Machado e Antônio Pereira Gaio Júnior:

A proibição de censura é de âmbito geral, do ponto de vista dos conteúdos expressivos, dos meios de comunicação envolvidos e dos destinatários por ela vinculados, valendo diante de qualquer entidade ou poder, de direito ou de facto, que esteja em condições de impedir a expressão ou divulgação de ideias e informações.<sup>124</sup>

No supracitado trecho, observa-se também que a amplitude se estende no que diz respeito aos destinatários do direito, reforçando a ideia anteriormente analisada de que os direitos de liberdade não alcançam apenas o Estado. O direito à liberdade de expressão atinge também os indivíduos e as entidades privadas, sendo a proibição da censura destinada a todo e qualquer ser ou poder que esteja em condições de impedir a expressão ou divulgação de ideias ou de informações. A relação entre o direito à liberdade de expressão e o dever de respeito à liberdade do outro é simbiótica, a todos será assegurada a titularidade do direito, na medida em que todos cumprirem obrigatoriamente com o dever de não reprimir ou oprimir o livre expressar do outro<sup>125</sup>. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira reforçam que o seu alcance é geral, mas

---

<sup>123</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 574. De forma a aprofundar este entendimento, destaca-se o seguinte trecho da obra de Jónatas. E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito: “Este preceito normativo reveste-se do maior relevo teórico e prático, convidando a doutrina e a jurisprudência à adoção de um conceito amplo de censura, na medida em que a simples proibição de censura política e administrativa prévia de pouco ou nada valerá se o exercício da liberdade de expressão e informação abrir as portas às mais variadas formas de retribuição e retaliação política, jurídica, social e econômica e à aplicação de hipóteses e estatuições de responsabilidade civil e penal excessivamente dilatadas.” (MACHADO e DE BRITO, 2019, p. 50)

<sup>124</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, JONATAS E.M. MACHADO e ANTÔNIO PEREIRA GAIO JÚNIOR, *Biografia não autorizada versus liberdade de expressão*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 29.

<sup>125</sup> Segue, nesse sentido, entendimento de Cármen Lúcia: “a liberdade de expressão há de ser assegurada também contra ação de particular. O homem, sujeito de outros direitos que se pretendem preservar – ou tanto se alega – também não pode praticar a limitação ou a extinção do direito à liberdade de expressão do outro quanto ao pensar sobre alguém.” (ADI 4815/DF, 2015, p. 55). É preciso sempre ter em mente que a sociedade é composta de pessoas em diferentes situações de força e poder e estende-se a regra de proibição a censura aos particulares de forma a evitar que determinados indivíduos interfiram, sobrepondo suas forças, na liberdade do outro.

que possui grande relevância, sobretudo, para os poderes sociais, como é o caso de igrejas, partidos político, organizações profissionais, empresas, etc<sup>126</sup>.

Infere-se da análise até então feita que o direito à liberdade de expressão não está sujeito a impedimentos nem a discriminações e, de fato, esta deve ser a regra a se ter em mente ao se deparar com a expressão de tal direito na prática, entretanto, isso não significa dizer que não há exceções. Não existe direito cujo exercício seja juridicamente ilimitado e, portanto, não se reveste tal direito de caráter absoluto, mas, apenas defende-se que, dentro dos limites do direito, explícitos ou implícitos, não pode haver obstáculos ao exercício do direito à liberdade de expressão e, excluídas as previsões constitucionalmente admitidas, todos dele podem gozar igualmente<sup>127</sup>. Prevalece a ideia do *in dubio pro libertate*, em que a liberdade é a regra e a restrição é a exceção<sup>128</sup>.

Compreendido, em termos amplos e gerais, no que consiste o direito à liberdade de expressão, passa-se, agora, ao objetivo de relacioná-lo com o *lobbying*. Como fora visto no capítulo anterior, a atividade do *lobbying* gira em torno de uma mensagem a ser transmitida ao tomadores de decisões políticas, sendo assim, pode-se considerar que o principal instrumento de trabalho dos *lobbyists* é a comunicação, podendo esta ser revestida nas suas mais diversas formas. O direito à liberdade de expressão abrange todas as liberdades comunicativas e, como tal, deve também conferir proteção às estratégias adotadas pelos grupos de pressão que acompanham e influenciam os processos de decisões.

Além do mais, as cláusulas abertas neste dispositivo constitucional foram intencionalmente lá deixadas para abrigar com facilidade hipóteses não previstas à época e para proibir qualquer tipo de tentativa de interferência. Não se pode dizer se a questão do *lobbying*, com ou sem essa denominação, foi imaginada na elaboração do texto, no entanto, não se consegue imaginar motivo para que o direito à liberdade de expressão não encontre compatibilidade com a atividade desenvolvida pelos *lobbyists*, devendo esta, como todas as demais formas de comunicação, apenas estar atenta aos

---

<sup>126</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 574. Em sentido uniforme, Cármen Lúcia explica que: “Quanto mais se amplia o espaço de poder social, mais se tem a possibilidade de ser a liberdade restringida pela ação de particulares contra um indivíduo ou grupo. A proteção dos direitos não se limita à ação estatal, mas estende-se também à ação dos particulares nas relações intersubjetivas.” (ADI 4815/DF, 2015, p. 65).

<sup>127</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 573.

<sup>128</sup> JÓNATAS E.M. MACHADO, *Direito da União Europeia*, 3.ª edição. Coimbra: Gestlegal. 2018, p. 318.

limites legais. O impedimento ou constrangimento do *lobbying* lícito acabaria por significar censura, o que, além de proibido, não deve ser estimulado por um Estado Constitucional. Este, de acordo com Jónatas E.M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito, caracteriza-se e constitui-se pelas liberdades comunicativas, entre as quais a liberdade de expressão. Nos termos dos supracitados autores “Nele (Estado Constitucional), todas as dimensões da vida social se apresentam comunicativamente estruturadas, devendo salientar-se o papel que aquelas (liberdades comunicativas) desempenham na garantia do bom funcionamento dos sistemas político, econômico, científico, cultural, artístico, religioso ou desportivo.”<sup>129</sup>.

O *lobbying*, como meio de expressão de diferentes pontos de vista, desempenha um papel significativo no sistema político das sociedades democráticas. Sem que se queira fazer um juízo de valor, até mesmo porque já se compreendeu que a atividade é uma fórmula neutra, que pode ter efeitos positivos ou negativos, negar sua existência ou defender o seu extermínio parece algo contraproducente e pouco eficaz a se fazer. O *lobbying* já é parte consolidada do processo político e ignorar a sua onipresença, agindo como se essa força não existisse para influenciar os *decision-makers*, significa dar brecha para que a atividade ocorra fora do campo de visão da lei, sem nenhum tipo de controle e podendo desvirtuar dos princípios democráticos do Estado.

Sobre a questão da liberdade de expressão numa ordem constitucional livre e democrática, Jónatas E. M. Machado e Iolanda A. S. Rodrigues de Brito elucidam que:

A garantia da legitimidade e do cumprimento do contrato social depende da possibilidade de livre discussão de todos os assuntos de relevo social, contra um pano de fundo de autonomia racional, pensamento crítico e responsabilidade ética. Nisso se consubstanciam as referências ao valor central da razão pública e da razão comunicativa numa ordem constitucional livre e democrática. As mesmas dependem da existência de uma opinião pública autônoma permanentemente informada. O Estado Constitucional concebe-se, hoje, como um acordo discursivamente estruturado com base no debate empenhado, aberto, informado e constante em torno das questões de interesse público<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO e IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão, informações falsas e figuras públicas: o perigo de manipulação da esfera de discurso público*, Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito. Vol. XCV, Tomo I, 2019, p. 47.

<sup>130</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO e IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão, informações falsas e figuras públicas: o perigo de manipulação da esfera de discurso público*, Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito. Vol. XCV, Tomo I, 2019, p. 48.

No presente trabalho, compreende-se o *lobbying* como uma comunicação organizada sobre assuntos de grande relevo social e questões de interesse público, sendo assim, o mais adequado parece ser acolher o *lobbying* no rol não exaustivo das liberdades de expressão constitucionalmente garantidas, não admitindo, desde que em consonância com os limites legais, que o mesmo seja censurado. Amordaçar a liberdade de dizer o que se quer significa calar também a Constituição e, portanto, deve ser medida excepcional, a regra indica que todos são livres para expressar e comunicar suas mensagens e não há justificativa que exclua os *lobbyists* da titularidade desse direito.

### 3.2 Liberdade de Associação

O próximo direito a ser explorado é o direito à livre associação, disciplinado no artigo 46.º, n.º1, do texto constitucional da seguinte forma: “os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal”. Como se pode perceber, o conceito de associação não é fornecido pela Constituição, concluindo-se, assim, pela adoção da noção corrente do termo, aquela que traduz-se como uma organização de pessoas.

Nesse sentido, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira asseveram que a associação é o principal dos tipos constitucionalmente protegidos de organização coletiva dos cidadãos, a qual, aliás, pode ser revestida de formas mais ou menos institucionalizadas. Além do mais, a mesma não só integra aquilo que genericamente pode ser designado como liberdade de organização coletiva dos cidadãos, como apresenta-se como forma mais qualificada desta, pautada no princípio do Estado de direito democrático<sup>131</sup>.

Trazendo outro conceito, na intenção de seguir preenchendo a lacuna deixada, José Afonso da Silva ensina que as associações consistem em coligações voluntárias de pessoas físicas, por longo período de tempo, com o intuito de alcançar alguma finalidade, desde que lícita, sob uma direção unificante<sup>132</sup>. Destaca-se, do ensinamento supramencionado, a questão temporal apontada pelo autor, esta faz-se relevante para

---

<sup>131</sup>J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 643. Os mesmos autores afirmam ainda que “a dimensão de liberdade de organização coletiva é um traço constitutivo do Estado de direito democrático em clara oposição com esquemas estruturais-corporativos e com estruturas organizativas estatalmente planificadas.”

<sup>132</sup>JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 66 de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 266. Toma-se a liberdade de utilizar o ensinamento de um autor brasileiro, vez que a mesma lacuna é deixada no texto constitucional brasileiro ao tratar do direito a livre associação.

que se possa distinguir o direito ora analisado do direito de reunião, disciplinado no artigo precedente da CRP.

A liberdade de associação é tradicionalmente vinculada com a liberdade de reunião, como se pode observar até mesmo em alguns instrumentos normativos<sup>133</sup>, e isso ocorre em razão dos seus conteúdos, em diversos pontos, relacionarem-se intimamente. Ambas pressupõem a organização de sujeitos em grupos e devem ser compreendidas como prerrogativas individuais de expressão coletiva, contudo, enquanto a associação se dá de forma mais duradoura, a reunião remete a ideia de um encontro em um momento pontual, sem que se atribua a esse fato permanência temporal<sup>134</sup>. Além de conteúdos similares, a correlação entre esses direitos ocorre também na prática, ao passo que, em geral, ocorrem reuniões no âmbito das associações, é nesse âmbito temporal e espacial, considerando também que as reuniões ocorrem num determinado local, que as associações costumam alinhar suas finalidades e traçar seus objetivos.

Com o objetivo de se alcançar uma melhor definição do que vem a ser o direito à liberdade de associação, traçou-se esse breve paralelo entre os direitos, pois, por vezes, a compreensão de um conceito passa também pelo entendimento do que está excluído do seu âmbito. Sendo assim, pode-se, agora, concluir que a liberdade de associação é um direito de ação coletiva, ainda que os titulares sejam os cidadãos em si mesmos, que possibilita às pessoas se unirem efetivamente, de forma voluntária e duradoura, em torno de uma finalidade comum.

Ainda observando o n.º1 do artigo 46.º, ressalta-se que esse direito comporta a associação de pessoas para objetivos diversos, podendo ter, entre tantas outras, finalidades comercial, política, econômica, religiosa e sindical. Ao encontro desse entendimento, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira explicam que, apesar da Constituição ocupar-se especialmente de dois tipos particulares de associações, as políticas e as sindicais, muitos outros tipo de associações são mencionadas ao longo do seu texto<sup>135</sup>, todas tendo por base o direito geral de associação, disciplinado no

---

<sup>133</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 20.º, n.º1: “Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas.”

<sup>134</sup> PAULA RACCANELLO STORTO, *Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil*, 2014, p. 16. Disponível em <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde11042016134719/publico/VersaoRevisada\\_DissertacaoPaulaStortoNUSP7939650](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde11042016134719/publico/VersaoRevisada_DissertacaoPaulaStortoNUSP7939650)>. Acesso em setembro de 2020.

<sup>135</sup> Traz-se, como exemplo, as associações de consumidores (artigo 60.º, n.º3), as associações representativas das famílias (artigo 67.º, n.º2, “g”), as associações culturais (artigo 70.º, n.º3), associações de professores, de alunos e de pais (artigo 77.º, n.º3) e associações desportivas (artigo 79.º, n.º2).

dispositivo ora em análise<sup>136</sup>.

Percebe-se a força jurídica contida dentro da liberdade de associação, vez que esta não apenas possibilita o exercício de outros direitos, colocando-se como instrumento de garantia das liberdades política, religiosa, de fruição cultural, entre outras, como também, da mesma forma que se observou na liberdade de expressão, reveste-se de meio para lutar pela consagração de novos direitos<sup>137</sup>. Por meio da criação de organizações coletivas, o indivíduo consegue superar suas fragilidades, encontrando melhores condições para alcançar os seus objetivos. Adepto a essa linha de pensamento, Washington de Barros Monteiro assevera que:

Acrescentando sua atividade à de seus semelhantes, juntando seu poder ao de outros indivíduos, o homem multiplica quase ao infinito suas possibilidades, propiciando a execução de obras extraordinárias e duráveis em benefício da comunidade. As forças assim aglutinadas não se somam, mas se multiplicam, por isso, objetivos inatingíveis para um só homem são facilmente alcançados pela reunião de esforços combinados de várias pessoas<sup>138</sup>.

Seguindo também a ideia de que a força do direito à liberdade de associação se dá pela união de vozes, tem-se que “a noção de associação obedece a duas forças fundamentais: a tendência do homem para o convívio em sociedade e a vantagem existente na conjugação de forças, cujo efeito é produto, não somatória, das forças agrupadas”<sup>139</sup>. Conclui-se, então, que a liberdade de associação é a expressão de uma característica marcante dos seres humanos, seres naturalmente sociais, que amplificam suas vozes na busca de um fim determinado.

Outro ponto a se destacar é a consagração do direito de associação enquanto direito de liberdade, assim como se observou com a liberdade de expressão, aqui também defende-se que a regra fundamental seja a liberdade individual, sem ingerências

---

<sup>136</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 644.

<sup>137</sup> PAULA RACCANELLO STORTO, *Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil*, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014, p. 17. Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde11042016134719/publico/VersaoRevisada\\_DissertacaoPaulaStortoNUSP7939650](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde11042016134719/publico/VersaoRevisada_DissertacaoPaulaStortoNUSP7939650) Acesso em setembro de 2020.

<sup>138</sup> WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO, *Curso de Direito Civil, Parte Geral*. 39ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 120.

<sup>139</sup> FLAVIA DE CAMPOS PINHEIRO, *O conteúdo constitucional da liberdade de associação*, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 85. Disponível em <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/8094/1/Flavia%20de%20Campos%20Pinheiro.pdf>. Acesso em agosto de 2020.

do Estado<sup>140</sup>. Os demais aspectos anteriormente abordados sobre os direitos de liberdade cabem também no que diz respeito ao estudo da liberdade de associação, incluindo, portanto, a noção de que a estrutura deste direito é preponderantemente negativa e defensiva, sem que se ignore seus conteúdos positivos.

Superada a ideia geral, na qual se sustenta o direito à liberdade de expressão e sua concepção enquanto um direito positivo de associação, ou seja, um direito individual dos cidadãos de constituírem livremente associações, observam-se, agora, os demais números que sucedem o 1.º, no artigo 46.º. O n.º 2 disciplina que “as associações perseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas e não podem ser dissolvidas pelo Estado ou suspensas as suas atividades senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial”, o que se observa neste trecho constitucional é a manifestação da dimensão coletiva do direito de associação, que, apesar de sistematicamente ser colocado no capítulo dos “direitos, liberdades e garantias pessoais”, possui um inegável caráter duplo<sup>141</sup>. Legitima-se, por meio deste, o reconhecimento dos direitos fundamentais de grupo à associação em si mesma, não aos particulares que a formam, ou seja, garante-se o direito da própria associação existir e organizar livremente suas atividades<sup>142</sup>.

O n.º 2 também fortalece o conteúdo negativo do direito à liberdade associativa, analisando-o, no entanto, pela concepção coletiva da associação, afastando-se um pouco da dimensão subjetiva individual. Nesse sentido, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira ensinam que: “o direito de associação é fundamentalmente um direito negativo, um direito de defesa, sobretudo perante o Estado, proibindo a intromissão deste, seja na constituição de associações (não podendo ele constituí-las, nem impedir a sua criação), seja na sua organização e vida interna (liberdade estatutária, liberdade de seleção de dirigentes, etc.)”<sup>143</sup>.

O n.º 3, por sua vez, dispõe que “ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação nem coagido por qualquer meio a permanecer nela”, tal dispositivo

---

<sup>140</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 643. Na mesma seara, Paula Raccanello Storto aponta que: O direito fundamental à livre associação patrocina e salvaguarda a organização coletiva dos indivíduos, constituindo um altivo limite à atuação estatal que, em diferentes momentos históricos, já engendrou um sem número de perseguições arbitrárias às instituições associativas.” (STORTO, 2014, p. 19)

<sup>141</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 644.

<sup>142</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. Cit.*, p. 644.

<sup>143</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. Cit.*, p. 644.

garante a liberdade negativa de associação, a qual se interpreta como direito do cidadão de não entrar numa associação ou de poder sair dela. Como fora observado anteriormente, o conceito de associação baseia-se na ideia de coligações voluntárias de pessoas físicas, sendo assim, tem-se no texto constitucional a prerrogativa de que o indivíduo não é obrigado a se vincular nem permanecer coligado a qualquer entidade associativa, se assim não aquiesça.

Chegando ao fim da análise do artigo 46.º, observa-se, brevemente, os limites constitucionais impostos à liberdade de associação, que também não pretende-se provar como um direito absoluto. Como limites gerais, o n.º1 determina que não podem constituir-se associações para promover a violência ou para qualquer outro fim contrário à lei penal; como limites específicos, o n.º 4 proíbe associações armadas ou de tipo militar, paramilitares ou militarizadas e organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista. Tais limitações compatibilizam-se com os ideais de um Estado democrático de direito.

Compreendido o seu conceito e a sua consagração constitucional nos seus mais diversos aspectos, observa-se agora a relação que o direito à liberdade de associação tem com o *lobbying*, tema central da nossa pesquisa. Ao analisar-se a CRP, percebeu-se a enorme importância do movimento associativo enquanto instrumento de realização de interesses individuais e de dinamização da sociedade civil. Através da união e da criação de organizações coletivas, o cidadão amplia suas condições para ter seus objetivos alcançados.

O *lobbying*, como visto no primeiro capítulo, ao estudar os grupos de interesse e os grupos de pressão, também encontra respaldo na ideia de organização de grupos sociais para estabelecimento, manutenção ou ampliação de seus interesses. Relembra-se aqui, a definição já explorada de que a identificação de um grupo de interesse se dá por três características necessárias: A primeira delas sendo a reunião de membros, apoiadores ou associados de forma voluntária; A segunda sendo a necessidade desses membros compartilharem uma característica comum que os diferencie dos demais; A terceira sendo, por fim, que o grupo tenha como objetivo representar seus interesses comuns em questões de política pública<sup>144</sup>. Nota-se que apenas a última característica faz referência à atividade específica do grupo de interesse, podendo as duas primeiras ser atribuídas a qualquer outra espécie de associação.

---

<sup>144</sup> WILLIAM P. BROWNE, *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*. Washington: Georgetown University Press, 1998, p 13.



No quis diz respeito aos grupos de pressão, tidos como uma derivação dos grupos de interesses, recorda-se que eles foram definidos como conjuntos de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, instrumentalizando recursos de poder, influenciar decisões que são tomadas pelo poder público. Mais uma vez, o que se nota por trás dessa organização social é uma união voluntária de pessoas impulsionada por interesses comuns.

A partir do momento em que compreendemos associações como coligações voluntárias de pessoas físicas, por longo período de tempo, com o intuito de alcançar alguma finalidade, sob uma direção unificante, não parece resistir motivo que exclua os grupos que fazem uso do *lobbying* do seu conceito. Tal incompatibilidade só seria verificada no caso de tais grupos, assim como todos os demais que pretendam gozar das prerrogativas da liberdade de associação, não observarem os limites desse direito, entretanto, utilizando o *lobbying* para perseguir fins lícitos, sem promover violência, racismo ou fascismo e sem organizar-se de forma militarizada, resta clara a caracterização do grupo como associação.

Recapitula-se também o importante viés democrático do direito à liberdade associativa, isto porque as associações contribuem para o bom funcionamento das modernas democracias políticas, na medida em que aglutinam e potencializam vozes que dificilmente seriam ouvidas se não unidas. Da mesma maneira, o *lobbying* demonstra também poder contribuir para a promoção do ideal democrático, proporcionando o exame simultâneo de múltiplos interesses e pontos de vista precedentemente a qualquer tomada de posição e, conseqüentemente, tornando o processo decisório mais democrático. Enquanto as associações preocupam-se em unir cidadãos com base em seus interesses coletivos, o *lobbying* coloca-se a disposição como instrumento para levar tais interesses até os conhecimentos dos poderes públicos, com o intuito de influenciá-los em busca de uma decisão favorável.

Desta forma, conclui-se que as associações são um recorte da sociedade, grupo social mais extenso e menos particular, e que os grupos que desempenham suas atividades pela via do *lobbying*, por sua vez, são um desmembramento daquelas. Os grupos sociais que têm por membros os *lobbyists* gozam da liberdade de associação para potencializar o exercício do direito ao livre expressar, contribuindo, assim, para um melhor funcionamento dos sistemas democráticos.

### 3.3 Participação na Vida Pública

Por fim, não somente por seguir a ordem pensada pelo constituinte quando da elaboração do texto, mas também por acompanhar uma lógica que migra gradativamente do singular para o plural<sup>145</sup>, apresenta-se o direito à participação na vida pública. O artigo 48.º dispõe no n.º 1 que “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes eleitos” e no n.º 2 que “todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos”.

O supracitado artigo é o primeiro dos cinco elencados no capítulo referente aos direitos, liberdade e garantias de participação política e é nesse sentido que a participação na vida pública deve ser compreendida. Além do mais, há que se destacar que nem sempre essa categoria de direitos esteve expressa nas Constituições portuguesas, nesse sentido, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira ensinam que o conceito de direitos de participação política não existia no texto primitivo da CRP e veio acrescentar ao conceito originário de direitos políticos<sup>146</sup>.

O artigo 48.º teve como fonte o artigo 21.º da Declaração Universal dos Direitos do Humanos<sup>147</sup> e foi introduzido na ordem constitucional com a Constituição de 1976, tendo sua redação alterada para a versão atual pela revisão constitucional de 1982. O dispositivo ora estudado é o mais amplo em relação aos que lhe seguem e, por isso, funciona como um direito genérico de participação política, podendo agregar todos os demais direitos políticos<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> Não se pretende aqui contestar a garantia de todos esses direitos enquanto direitos individuais nem mesmo ignorar a importância deles para o contexto da coletividade. Entretanto, principalmente pela intenção do presente trabalho, ressaltou-se, inicialmente, a predominância do caráter individual da liberdade de expressão, garantindo que o indivíduo tenha direito de expressar aquilo que pensa ou sente, passando para a liberdade de associação, onde vê-se um direito individual sendo expressado de maneira conjunta, tendo em vista os interesses comuns do grupo, para, por fim, chegar ao direito à participação na vida pública, o qual igualmente é um direito individual, no entanto tem sua efetivação dependendo da integração do indivíduo no seu grupo político, grupo social de grande amplitude.

<sup>146</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 664.

<sup>147</sup> DUDH, Artigo 21.º. 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, que por intermédio de representante livremente escolhidos.

<sup>148</sup> Nesse sentido, João Sérgio Ribeiro explica que “O artigo 48.º apresenta-se, por conseguinte, como uma norma residual face a todos os outros direitos de participação política. Pretendemos com isso dizer que essa disposição encerra a ideia genérica de participação política, sendo os outros direitos de participação consagrados a nível constitucional, ou mesmo extraconstitucionalmente, igualmente direitos de participação política, desde que suscetíveis de serem reconduzidos às ideias formuladas de forma genérica nesse mesmo artigo 48.º da CRP. Isto é, o preceito em foco encerra em si o âmago da ideia de

Como direitos políticos que são, os direitos de participação política são também direitos de cidadania, o que significa dizer que são direitos dos indivíduos enquanto cidadãos, membros da república, parte da coletividade politicamente organizada e garantidores do princípio democrático constitucionalmente assegurado<sup>149</sup>. A participação, por si só, significa uma forma ativa de integração de um indivíduo a um grupo, tratando-se de participação política, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica que “a integração que aqui nos interessa, entretanto, não é a antropológica, relacionando o homem à sua comunidade, nem a sociológica, entre o indivíduo e a sociedade, mas a política, que se refere à ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado”<sup>150</sup>.

Integrados a essa organização, cabe agora compreender de que maneira se dá o exercício da participação política desses cidadãos na vida do seu país. A fórmula do artigo 48.º é, efetivamente, muito abrangente, de modo que se é possível considerar como formas de participação na vida política um grande número de direitos e institutos jurídicos dispersos pela Constituição e demais instrumentos normativos<sup>151</sup>. A participação na vida pública pode ser observada ao longo de todo o processo político, isso é, tanto ao nível da constituição dos órgãos do poder político, como também na formação das suas decisões<sup>152</sup>.

Se da análise dos demais direitos constitucionais deste capítulo já restava clara a presente manifestação do princípio democrático, agora, tratando-se do direito à participação na vida pública, pode-se afirmar que este até mesmo se confunde com a

---

participação política, capturando o sentido que atravessa todos os direitos políticos, servindo assim como denominador comum a todos eles.” (RIBEIRO, 2013, p. 5609). Ao encontro de tal entendimento, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira asseveram que: “a participação na vida política envolve o exercício de todos os restantes direitos políticos; não, somente, dos previstos no presente capítulo (a começar pelo direito de sufrágio), mas também de outros dispersos pelo texto constitucional, desde o direito de manifestação até o direito de constituir organizações de moradores, passando pelas múltiplas expressões constitucionais do princípio participativo.” (CANOTILHO e MOREIRA, 2007, p. 665)

<sup>149</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 664.

<sup>150</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 18.

<sup>151</sup> Exemplificando tal amplitude, apontam-se alguns direitos e institutos que remontam a ideia do direito genérico de participação política consagrado no artigo 48.º: direito de sufrágio (artigos 49.º e 113.º); direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos (artigo 51.º); direito de reunião (artigo 45.º); direito de petição e ação popular (artigo 52.º); direito de queixa por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor da Justiça (artigo 23.º); direito de participação no referendo nacional (artigo 115.º), entre tantos outros que poderiam aqui ser citados.

<sup>152</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 664.

história da democracia<sup>153</sup>. Isso ocorre porque a participação na vida política encontra justificativa na síntese de democracia formulada por Lincoln, qual seja, “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Esta é a essência de um Estado democrático e é também o fim perseguido com a promoção do direito consagrado no artigo 48.º. Ainda que não se pretenda aprofundar, já que o fim do presente trabalho é outro, não se pode ignorar as várias dimensões e a complexidade do princípio democrático, nos seguintes termos, ensina J.J.Gomes Canotilho:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam ao cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.<sup>154</sup>

Ainda que o direito à participação na vida pública seja verificado nas duas teorias democráticas, afinal eleger seus representantes é também um meio de participar da vida política, é no segundo sentido, pautado na teoria da democracia participativa, que se tentará compreender a integração do cidadão ao seu grupo político. Elucidando a ideia da democracia participativa, o supracitado autor, em conjunto com Vital Moreira, assevera que a mesma “diz respeito à intervenção dos cidadãos, individualmente ou (sobretudo) através de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos do poder”<sup>155</sup>.

Cabe ressaltar que essa concepção não é apenas uma construção doutrinária, a CRP, por meio de diversos dos seus preceitos, afirma e estimula a democracia participativa. Ao final do artigo 2.º, tem-se a confirmação de que a República Portuguesa é um Estado de direito democrático que visa o aprofundamento da democracia representativa. Indo além, entre as tarefas fundamentais do Estado, no artigo 9.º, “d”, encontra-se a defesa da democracia política, assegurando e incentivando a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais. Por fim,

---

<sup>153</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 15.

<sup>154</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 288.

<sup>155</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 212.

na parte dedicada à organização do poder político, a “III” do texto constitucional, tem-se a afirmação, no artigo 109.<sup>a</sup>, de que “a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”.

Ressalta-se que a concepção de democracia participativa encontra simultaneidade com as democracias representativas, estas não excluem a participação dos representados nos hiatos entre eleições e aquela não interfere na realização de eleições livres e periódicas para a escolha dos titulares dos mais importantes órgãos do poder publico<sup>156</sup>. O que a Constituição busca defender é que os mecanismos de participação sejam constantes no Estado de Direito democrático, ao mesmo tempo em que se preserve a sua estrutura de base representativa.

Maria Luísa Duarte não só observa a coexistência das duas dimensões do princípio democrático, como enxerga no viés participativo a resposta para aquilo que a doutrina, quase em uníssono, denomina como crise da democracia representativa<sup>157</sup>. Segundo a autora, a democracia participativa é uma boa e consciente proposta para suprir as insuficiências deixadas pela democracia representativa<sup>158</sup>. Se o paradigma da democracia representativa, assentado na autossuficiência dos partidos políticos e em outros mecanismos hegemônicos de representação política, demonstra-se insuficiente para acompanhar a pluralidade das sociedades modernas, repletas de múltiplos interesses, em relação ora de afinidade ora de conflitade, por que não estimular soluções

---

<sup>156</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, *O direito de petição. Cidadania, participação e decisão*. Coimbra: Coimbra Editora. 2008, p. 63. e 69.

<sup>157</sup> Sobre a crise da democracia representativa, destaca-se: “Desde há várias décadas a esta parte, tem vindo a ser recorrente a chamada de atenção para a falta de saúde da democracia representativa. Os sintomas são múltiplos e diversos, evidenciando-se o declínio da participação eleitora na generalidade dos países. O mesmo sucede com a filiação partidárias, bem como com outras formas de participação eleitoral. Acresce a isto a curva descendente em que caiu a confiança nos políticos, nos partido ou nas instituições políticas em geral. Ou seja, enquanto a democracia representativa entrava numa fase de consolidação, crescia a abstenção nos actos eleitorais e a insatisfação com o desempenho de instituições chave da democracia representativa, como o Parlamento.” (TIBÚRCIO, 2010, p.15). Observando a crise da democracia por outra ótica, Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica: “Algo, todavia, tem preocupado os cientistas políticos e jurídicos, notadamente depois da Segunda Guerra Mundial: a insuficiência da representação política como instrumento de legitimação. Essa constatação coincide com a expansão da politização das massas, da tomada de consciência dos interesses coletivos e difusos de toda natureza e do papel do poder na sociedade, proporcionados pela explosão da comunicação social, notadamente dos meios eletrônicos.”(MOREIRA NETO, 1992, p. 15)

<sup>158</sup> No mesmo sentido, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira ensinam que a democracia participativa trata de suprir, em certo sentido, a distância entre o poder e os cidadãos decorrente das formulas tradicionais da democracia representativa, em que o envolvimento cívico tem tendência a restringir-se à periódica eleição dos órgãos representativos. (CANOTILHO e MOREIRA, 2007, p. 212)

participativas que aperfeiçoem o ideal democrático?<sup>159</sup> Além do mais, tem-se agora à disposição novas técnicas de comunicação, as quais tornam praticáveis e desejáveis inúmeras modalidades participativas, capazes de revigorar formas tradicionais e auxiliar na criação e no desenvolvimento de formas originais de participação<sup>160</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto também observa em sua obra a relação entre a democracia representativa e a participativa e aponta que ambas são necessárias para a realização do regime político democrático. Segundo o autor, a participação direta do cidadão nas tomadas de decisão se mostra inviável nas modernas sociedades de massa, em que a instituição estatal se tornou enorme e extremamente complexa, e, por outro lado, a participação indireta, através de representantes, se tornou insuficiente<sup>161</sup>. Desta forma, tendo em vista a inviabilidade técnica de adotar uma estrutura integralmente participativa e a insuficiência das formas representativas na prática, a solução parece residir na união desses dois modelos.

Neste contexto, para que o triângulo virtuoso da democracia, conhecido pela já mencionada fórmula de Lincoln, siga se concretizando, é que se sugere que as instituições políticas, tradicionalmente estruturadas no modelo representativo, reforcem e alarguem os dispositivos já existentes que oportunizam a democracia participativa, dando mais espaço para a efetivação do direito à participação da vida pública, direito que engloba, como anteriormente visto, todos os outros direitos de participação política.

O artigo 48.º da CRP encontra-se tão alinhado com o ideal democrático, que, ao comentarem o supracitado artigo, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, revelam a sua intenção em “democratizar a vida pública, substituindo ou superando a administração autoritária por uma administração participada” e apontam, como meio de efetivação, o direito à informação, nos termos disciplinado no n.º2. Nesse sentido, explicam: “Esses direitos de esclarecimento e de informação, associados ao direito de participação, tornam mais transparente o funcionamento global do poder e, nessa medida, fornecem-lhe uma certa quota de legitimação e legitimidade”<sup>162</sup>. Se o que propõe o direito à

---

<sup>159</sup> MARIA LUÍSA DUARTE, *O direito de petição. Cidadania, participação e decisão*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 69.

<sup>160</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 15.

<sup>161</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 19.

<sup>162</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 666.

participação na vida pública é que os cidadãos tomem parte da direção dos assuntos públicos, essencial é que eles sejam esclarecidos sobre os atos do Estado e demais entidades públicas e informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão de tais assuntos.

Outro ponto de grande relevância, principalmente tendo em vista o tema do presente trabalho, é a titularidade do direito em análise. Ainda que o artigo trate apenas dos cidadãos como sujeitos diretos da vida política, há na doutrina relevante entendimento sobre o alargamento desse rol, de forma a incluir as organizações que servem de instrumento de participação política dos cidadãos. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira alertam que “há que se ter em conta a participação ou intervenção política (e inclusivamente, nos órgãos do poder político) das organizações políticas – sobretudo dos partidos políticos – e das organizações sociais com funções política”<sup>163</sup>.

Observando a mesma questão por uma ótica diferente, João Sérgio Ribeiro defende que o direito à participação na vida pública apresenta-se como denominador comum a todos os direitos políticos, sendo assim, a formulação do artigo 48.º deve acolher todo o âmbito dos direitos de participação política, de forma a incluir igualmente os direitos políticos dos cidadãos e também os direitos políticos de certos grupos ou entidades coletivas de interesses setoriais<sup>164</sup>. O autor ainda aponta alguns exemplos encontrados no texto constitucional da participação de organizações na vida política de Portugal, os quais alguns seguem: o direito das comissões de trabalhadores de participarem na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económicos-sociais que contemplem o respectivo setor (artigo 54.º, n.º 5, “d”); o direito das associações sindicais de participarem na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores (artigo 56.º, n.º 2, “b”); o direito de participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços da administração pública, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática (artigo 268.º, n.º 1).

Sobre esse assunto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, defende que o direito à participação política tem condições de introduzir um elemento social à sua tradicional

---

<sup>163</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. I, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 665.

<sup>164</sup> JOÃO SÉRGIO RIBEIRO, *A debilidade do direito de participação política*, Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 2, n.º 6, 2013, p. 5607. Disponível em [http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/06/2013\\_06\\_05605\\_05632.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/06/2013_06_05605_05632.pdf). Acesso em setembro de 2020.

expressão individual, o qual se expressa pela participação institucionalizada de grupos sociais de todos os gêneros, bastando, para tanto, que a entidade tenha interesse institucional direto nas decisões a serem tomadas pelo Estado<sup>165</sup>. A participação política dos grupos sociais é fato consolidado nas sociedades democráticas e reconhece-las como direito é de extrema importância para incentivar uma participação ainda maior dos cidadãos na vida política do seu país. Nada parece justificar uma imposição de que o cidadão aja individualmente na tentativa de relacionar-se com o poder instituído, de forma que se organize em grupos para fazer parte dos processos decisórios do Estado o qual integra parece encontrar compatibilidade com os preceitos constitucionais.

Como não poderia deixar de ser, este é o ponto em que se passa a relacionar o exercício do direito à participação na vida pública com a atividade do *lobbying*. Reforçando a construção conceitual feita ao longo do primeiro capítulo, tem-se por *lobbying* a interação dialógica existente entre grupos organizados e os tomadores de decisões políticas, direta ou indiretamente, com objetivo de influenciar políticas já em curso ou de criar um relacionamento que conduza à formulação de uma decisão que beneficie esse grupo. Para além dos objetivos supra mencionados, está a ideia de uma participação mais ativa dos governados na vida política do seu Estado, o que parece ser a expressão da teoria da democracia participativa e também do direito constitucionalmente assegurado no artigo 48.º.

O cidadão, que é livre para se expressar, é livre também para organizar-se em grupos sociais, com base nos seus interesses e ideais, para amplificar o alcance da sua comunicação, e, por conseguinte, é também livre para utilizar-se dessas suas liberdades para exercer o direito à participação na vida pública do grupo político o qual integra. Se a liberdade de expressão constitui uma dimensão estrutural do Estado de direito democrático<sup>166</sup>, se as associações estão entre os principais pressupostos da democracia<sup>167</sup> e se a participação na vida pública é parte integrante e garantia do princípio democrático<sup>168</sup>, pode-se concluir que, os *lobbyists*, ao gozarem dos direitos expressos nos artigos 37.º, 46.º e 48.º, observando, por óbvio, os limites legalmente

---

<sup>165</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 20.

<sup>166</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO e IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão, informações falsas e figuras públicas: o perigo de manipulação da esfera de discurso público*, Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito. Vol. XCV, Tomo I, 2019, p. 43.

<sup>167</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 644.

<sup>168</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. Cit.*, p. 664.



impostos, estão também contribuindo para o desenvolvimento democrático.

Defende-se, então, que o *lobbying*, quando inspirado pelas responsabilidades política, histórica e social, pode ser compreendido como força social de aproximação entre cidadãos e Estado e como mecanismo ao dispor da democracia participativa. Ademais, parece ir ao encontro do ideal democrático a defesa de que qualquer sujeito ou grupo possui a liberdade de levar seus argumentos, esclarecimentos, razões e pontos de vista aos *decision-makers*, ainda mais quando proporcionam, dessa forma, que as decisões políticas sejam definidas levando em consideração as mais amplas e plurais visões sobre os fatos e os interesses que estão em jogo.

Por fim, conclui-se que a Constituição da República Portuguesa não necessita prever expressamente esse importante canal de participação política para dar-lhe legitimidade, pois o mesmo, como se observou ao longo desse capítulo, tem respaldo e amparo em diversos outros direitos constitucionalmente consagrados.

#### **4. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO LOBBYING**

Contra-pondo-se ao capítulo anterior, em que se analisou a expressão de alguns direitos constitucionalmente consagrados no exercício da atividade do *lobbying*, o presente capítulo estudará alguns princípios que devem ser observados pelos *lobbyists*, a fim de manter seus trabalhos dentro dos limites do ideal democrático. Assim como a liberdade de expressão, de associação e o direito à participação na vida pública desempenham papéis de grande relevância para a manutenção da democracia, o princípio da igualdade, o princípio da transparência e o princípio anticorrupção também revelam-se essenciais na construção e no desenvolvimento de um Estado democrático de direito. Todavia, esse último conjunto, ao contrário do primeiro, que manifestava-se essencialmente<sup>169</sup> pelo acolhimento do *lobbying*, impõe algumas limitações à comunicação destinada à defesa dos interesses dos grupos sociais organizados junto a quem pode tomar uma decisão e é isso que se passa a investigar a partir de agora.

---

<sup>169</sup> Não se pretende negar as limitações já observadas dos direitos analisados no capítulo anterior, até mesmo porque já fora visto que nenhum direito é absoluto. Entretanto, é em relação à regra geral que se afirma que o primeiro conjunto de direitos ampara o *lobbying* e o segundo o limita. A título elucidativo, é na regra geral da liberdade de expressão que se enxerga a compatibilidade com a atividade dos *lobbyists*, bem como é na regra geral do princípio da igualdade que as restrições ao *lobbying* aparecem.

## 4.1 Princípio da Igualdade

Sublinhado no último capítulo que o *lobbying* encontra respaldo nas liberdades de expressão e associação e no direito à participação na vida pública, estes estreitamente vinculados à democracia, deixou-se passar, propositadamente, uma questão de grande importância, qual seja, a relação de todos esses com o princípio da igualdade. Não por acaso, os artigos 37.º, 46.º e 48.º iniciam seus textos, respectivamente, com as expressões “todos têm direito”, “os cidadãos têm o direito” e “todos os cidadãos têm o direito”, desta forma, definindo a quem se destina os direitos assegurados, infere-se também a manifestação do princípio da igualdade, de forma que se deve garantir a todos abrangidos pelo dispositivo, sem exclusões ou diferenças injustificadas, a titularidade do direito em apreço<sup>170</sup>.

A conjunção desses três direitos tem por objetivo maximizar as oportunidades de todos os cidadãos tomarem parte dos processos políticos e compartilharem das tomadas de decisões, das deliberações e das atividades de grupos de todos os tipos que afetarão suas vidas<sup>171</sup>. Tal concepção é assentada sobre uma norma de igualdade política, de acordo com a qual todo o indivíduo potencialmente afetado por uma decisão deve ter igual oportunidade de influir sobre ela<sup>172</sup>. Entretanto, é inegável que por essa estreita identificação entre os cidadãos e o Estado tem-se um ideal de igualdade extremamente idealizado, pressupondo que todos os cidadãos compartilham das mesmas realidades e gozam das mesmas condições. Para que se compreenda a presença do princípio da igualdade nesse tipo de relação, apresenta-se, primeiramente, um panorama geral deste, acompanhado da sua positivação constitucional, para, ao fim, voltar a relacioná-lo com o *lobbying*.

Entre os princípios gerais dos direitos e deveres fundamentais da Constituição da República Portuguesa, tem-se, o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º, nos seguintes termos: “1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça,

---

<sup>170</sup> No que diz respeito aos direitos de liberdade, tal ideia é traduzida por Jónatas E. M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário como “direitos de igual liberdade.” (MACHADO, DA COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 82)

<sup>171</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 32.

<sup>172</sup> EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Jundiaí, SP: Editora In House; Editora Brasília, 2019, p. 61.

língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”.

Analisando o sentido que o sistema normativo português deu ao referido princípio, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira explicam que este é um dos princípios estruturantes do sistema constitucional global<sup>173</sup>, conjugando dialeticamente as dimensões liberais, democráticas e sociais inerentes ao conceito de Estado democrático e social<sup>174</sup>.

Pela dimensão liberal, compreende-se que o princípio da igualdade traduz-se na ideia de igual posição de todas as pessoas, independentemente do seu status, perante a lei, geral e abstrata, considerada subjetivamente universal em virtude da sua impessoalidade e da indefinida repetibilidade na aplicação<sup>175</sup>. A propagação a partir desse ideal de igualdade, baseado na igualdade perante a lei, incluído pela primeira vez como princípio constitucional em 1793, na Constituição francesa, serviu para disseminar a ideia basilar de que todos os indivíduos são naturalmente iguais<sup>176</sup> e para retalhar a diferenciação das pessoas em classes jurídicas distintas, de forma a defender que direitos e vantagens devam beneficiar a todos e deveres e encargos devam impender sobre todos<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> Fábio Konder Comparato ensina que a inclusão do vocábulo “igualdade” em um instrumento normativo ocorreu, pela primeira vez, no ano de 1776, na Declaração de Direitos da Virgínia. Ainda no mesmo ano, os Estados Unidos, em sua declaração de independência, legitimaram preceitos intrínsecos ao ideal da igualdade, destinando a liberdade a todos os homens, independentemente da sua etnia, religião, classe social ou cultura. Alguns anos após, em 1780, a Constituição de Massachussets indicou o mesmo preceito, sendo seguida, posteriormente, pela menção feita na *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*, em 1789, e na Constituição Francesa, em 1791. Esse é apenas o início da história do sentido jurídico do princípio da igualdade, que, atualmente, encontra-se incorporado nas mais diversas constituições e tratados internacionais. (COMPARATO, 2008, 107). Sobre a questão nos dias atuais, tem-se que “a igualdade passou a constituir valor central para o direito constitucional contemporâneo, representando verdadeira “pedra angular” do constitucionalismo moderno.”(SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2014, p. 523)

<sup>174</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 336.

<sup>175</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 337.

<sup>176</sup> Nesse sentido, “A igualdade formal é baseada na premissa de que os indivíduos devem ser tratados como indivíduos, com base no seu mérito próprio, ao invés de atributos baseados em características irrelevantes, como raça, cor, sexo, casta ou outros status análogos.” (FREDMAN, 2013, p. 447). Também sobre essa questão, Jónatas E.M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário ensinam que “O princípio da igualdade tem o seu fundamento no pressuposto de matriz filosófica e religiosa, da igualdade natural de todos os indivíduos, na sua igual dignidade enquanto sujeitos dotados de competência racional e moral práticas e, para o pensamento cristão, criados à imagem e semelhança de Deus”. (MACHADO, DA COSTA e HILÁRIO, 2014, p. 81)

<sup>177</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 338. Assim também, Jorge Miranda elucida que “Privilégios são situações de vantagem não fundadas e discriminações situações de desvantagem.” (MIRANDA, 2016, p.294)

A consagração dessa perspectiva histórica e clássica do princípio da igualdade, focada essencialmente no plano do direito, não obstou, entretanto, que novas desigualdades surgissem. Isso ocorreu, em grande parte, porque sobressaltava-se dessa visão liberal uma raiz individualista, em que os discursos se davam apenas no sentido de abolir privilégios injustos e exterminar demais arbitrariedades, sem demonstrar nenhuma preocupação com a distribuição de poder ou algum outro meio que promovesse o valor da igualdade fática, apenas o da igualdade jurídica<sup>178</sup>. É importante compreender que não produzir injustiça não significa o mesmo que promover a justiça. Sendo assim, sem que uma substituição integral fosse proposta, até mesmo porque, como já observado, a dimensão liberal segue tendo espaço e relevância na atual CRP, novos contornos foram sendo acrescentados, gradualmente, à primeira percepção do princípio da igualdade, numa espécie de evolução em etapas<sup>179</sup>.

Assim, compreendem também J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira: “O conteúdo jurídico-constitucional do princípio da igualdade tem vindo progressivamente a alargar-se, de acordo com a síntese dialéctica dos <<momentos>> liberais, democráticos e sociais”<sup>180</sup>. Dessa forma, passa-se, agora, para o segundo momento histórico da construção conceitual do princípio da igualdade, a dimensão democrática. Esta, no entendimento dos supracitados autores, exige a explícita proibição de discriminações, sejam elas positivas ou negativas, na participação no exercício do poder político, podendo ser verificada no seu acesso (sufrágio censitário, etc.), na sua relevância (desigualdade de voto) e também no acesso aos cargos públicos<sup>181</sup>. Se o Estado democrático traduz-se pelo ideal de um governo do, para e pelo povo, é fundamental que aquele crie condições de igualdade para que todos os indivíduos englobados no conceito deste exerçam sua democracia. Assim, o viés democrático do princípio da igualdade identifica-se, principalmente, na proibição de discriminação,

---

<sup>178</sup> LUÍS ROBERTO BARROSO. *Igualdade perante a lei*. In Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos. Vol.2. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 718.

<sup>179</sup> LÚCIA MARIA AMARAL. *O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa*. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes. Org. Jorge Miranda. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004, p. 38. Destaca-se passagem da obra de Jorge Miranda nesse sentido: “Embora a supressão destas ou daquelas desigualdades nunca seja definitiva e, por vezes, até venha acompanhada do aparecimento de novas desigualdade e até de exclusões, o ideal de uma sociedade alicerçada na igualdade (ou na justiça) é um dos ideais permanentes da vida humana e um elemento crítico de transformação não só dos sistemas jurídicos mas também das estrutura sociais e políticas.” (MIRANDA, 2016, 292)

<sup>180</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 339.

<sup>181</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 337.

afastando quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categorias subjetivas ou em razão dessas<sup>182</sup>.

Subsistindo ainda algumas desigualdades no plano fático, passou-se a elaborar a última concepção mencionada por J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, a da igualdade social. Focada na eliminação das desigualdades fáticas, a função social do princípio da igualdade busca efetivar a igualdade real em relação a todos os indivíduos de um mesmo grupo social. A busca pela igualdade real passa, inevitavelmente, por aquilo que se designa como igualdade material, pois, em um mundo tão repleto de desigualdades, é necessário sopesar todas essas diferenças para se chegar o mais próximo possível da igualdade real.

Elucidando essa questão, traz-se, como não poderia deixar de ser, a análise aristotélica sobre a igualdade, o autor assevera que justiça é igualdade, vez que injustiça é iniquidade, e é nessa aproximação de conceitos que se compreende que a igualdade encontra-se intimamente relacionada com o acolhimentos das diferenciações. Segue, nesse sentido, o entendimento de Aristóteles:

Ora, se a igualdade é um meio, a justiça será também um meio. Por outro lado, a igualdade implica pelo menos dois termos. É necessário, por conseguinte, que a justiça seja um meio e uma igualdade por relação com qualquer coisa, bem como relativamente a algumas pessoas. Em primeiro lugar, enquanto meio, encontra-se entre dois extremos (a saber, entre mais e o menos); segundo, enquanto igual, é igual entre duas partes; por fim, enquanto justo, é justo para certas pessoas<sup>183</sup>

Dessa forma, infere-se que a igualdade não é uma fórmula pronta ou engessada de equilíbrio entre os indivíduos, é um conceito que tem que ser adaptado e calculado observando todos os itens que se relacionam na situação em concreto<sup>184</sup>. Tratar igualmente pessoas desiguais ou tratar desigualmente pessoas iguais não traduz o ideal de igualdade, tampouco o de justiça, por isso é importante que se leve em consideração as diferenças dos sujeitos e dos objetos das relações em que se quer alcançar tais

---

<sup>182</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I*, artigos 1º A 107. 4ª edição revista. Coimbra Editora, 2007, p. 339.

<sup>183</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, 4.ª Ed. da trad. portuguesa de António de Castro Caieiro, Lisboa, 2012, p. 123. (Apud MIRANDA, 2016, p. 290)

<sup>184</sup> J.J. Gomes Canotilho, nesse seara, aponta para a existência de uma igualdade relacional, pois esta pressupõe uma relação tripolar, em que, no mínimo, dois indivíduos serão relacionados, tendo em conta determinadas características, para que se alcance a igualdade material. (CANOTILHO, 2003, p.428)

ideais<sup>185</sup>.

Essa breve observação fez-se necessárias, pois, querendo o princípio da igualdade pela sua dimensão social o fim das desigualdades fáticas, há de considerar todas essas desigualdades reais. Tal viés da igualdade conexas-se com uma política de justiça social e com a concretização das imposições constitucionais tendentes à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Além do mais, J.J. Gomes Canotilho assevera que a mesma “funciona não apenas com fundamento antropológico-axiológico contra discriminações, objectivas ou subjectivas, mas também como princípio jurídico constitucional impositivo de compensação de desigualdade de oportunidades”<sup>186</sup>.

Observada a experiência histórica da igualdade em suas três dimensões, por meio de um processo cumulativo, chega-se ao atual sentido do princípio da igualdade, o qual manifesta-se pela: (a) imposição da igualdade na aplicação do direito, assegurada pela tendencial universalidade da lei e pela proibição de diferenciação entre cidadãos com base em critérios subjetivos; (b) garantia da igualdade de participação da vida pública ao indivíduo inserido na coletividade política; (c) exigência da eliminação das desigualdades de fato para se assegurar uma igualdade material no plano econômico, social e cultural<sup>187</sup>.

Jorge Miranda, por seu turno, assenta o presente sentido do princípio da igualdade em três pontos firmes, são eles: (a) que igualdade não é identidade<sup>188</sup> e igualdade jurídica não é igualdade natural ou naturalística; (b) que igualdade significa intenção de racionalidade e, em último termo, intenção de justiça; (c) que igualdade não é uma “ilha”, encontra-se conexas com outros princípios, tem de ser ela também

---

<sup>185</sup> Jorge Miranda traz ainda um novo elemento que deve ser sopesado nessa fórmula, a cultura cívica dominante na comunidade, é preciso que se busque um ideal de igualdade compatível com as ideias e valores preconcebidos no local e na cultura da relação. (MIRANDA, 2016, p. 291). Sujeitos com as mesmas características, relacionando-se com os mesmos objetos, podem chegar a resultados de igualdade diferentes se inseridos em grupos sociais e culturais diferentes

<sup>186</sup> J.J. GOMES CANOTILHO. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 430. Nesse mesmo sentido, Jónatas E. M. Machado, Paulo Nogueira da Costa e Esteves Carlos Hilário explicam que “O princípio da igualdade postula, também, uma ideia de igualdade de oportunidades, justificando políticas de redistribuição do rendimento pela via da receita (v.g. política fiscal) e de despesa (v.g. política social, educativa, de saúde). A desigualdade econômica e a injustiça social dão lugar a múltiplas formas de discriminação.” (MACHADO, DA COSTA e HILÁRIO, 2014, p.83)

<sup>187</sup> J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 337.

<sup>188</sup> Sobre essa questão, J.J. Gomes Canotilho explica: “Diferentemente da estrutura lógica formal de identidade, a igualdade pressupõe diferenciações.” (CANOTILHO, 2003, p.428)

entendida no plano global dos valores, critérios e opções da Constituição material<sup>189</sup>. A evolução histórica e o desenvolvimento da concepção do princípio da igualdade feitos até aqui levam à conclusão dos dois primeiros pontos apontados pelo autor, o último, entretanto, merece um olhar mais cuidadoso.

A Constituição da República Portuguesa enquadra normativamente a igualdade como um princípio, sendo assim, deve ser interpretada como uma norma jurídica impositiva de uma otimização, compatível com vários graus de concretização, de acordo com as condições fáticas e jurídicas. Diferentemente das regras, que prescrevem imperativamente uma exigência que é ou não cumprida, os princípios atuam enquanto mandamentos de otimização, e buscam sua realização em medida tão alta quanto possível<sup>190</sup>.

Dessa compreensão, advém também o entendimento da dimensão objetiva do princípio da igualdade, que o afirma como princípio jurídico informador de toda a ordem jurídico-constitucional<sup>191</sup>. O princípio da igualdade deve ter sua força irradiada de forma a alcançar toda a atividade normativa do Estado, todas as normas, sejam elas regras ou princípios, devem comunicar-se com o ideal da igualdade.

Observados os aspectos gerais do princípio da igualdade, volta-se, agora, ao foco do presente trabalho, o *lobbying*, para compreender de que forma o tal princípio relaciona-se, ou deveria relacionar-se, com a atividade, bem como com os seus fundamentos jurídicos. Se é verdade, como ilustrou-se no capítulo anterior, que o *lobbying* é assegurado por alguns direitos consagrados no ordenamento jurídico do Estado de direito democrático português, também é verdade que a sua compatibilização com outros preceitos constitucionais se dá de forma um pouco mais dificultada. Entre os principais problemas associados à atividade do *lobbying* está justamente a sua interpretação à luz do princípio da igualdade. Fazendo referência àqueles que criticam a atividade, Zephyr Teachout apresenta um dos seus mais recorrentes argumentos:

*Widespread lobbying threatens the political culture and the principle of equal representation that undergirds democracy.*

---

<sup>189</sup> JORGE MIRANDA, *Curso de direito constitucional*: vol. 1. Estado e constitucionalismo. Constituição. Direitos fundamentais. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 293.

<sup>190</sup> J.J. GOMES CANOTILHO. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1147. Também nesse sentido, Aline Betiatto, analisando a teoria de Dworkin, assevera que o autor “levantou a ideia de que há uma diferença lógica entre princípios e regras, de tal sorte que estas últimas são aplicadas de forma “tudo ou nada” enquanto os princípios possuem uma característica única que as regras não têm: a dimensão de peso e importância.” (BETIATTO, 2019, p. 77)

<sup>191</sup> J.J. GOMES CANOTILHO. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 432.

*Inasmuch as it is effective, the function of paid lobbyists is to make their clients more represented than the general public. They are hired as alchemists, to turn money into power through the production of information and the careful use of influence. (...) When lobbying is protected and widespread, those in government are more likely to serve the interests of institutions and individuals with money, instead of representing the public, weighing each citizen's interests equally.*<sup>192</sup>

Por óbvio, este ponto de vista apresenta uma imagem bastante extremista e generalizada da atividade, por tudo o que já foi demonstrado até aqui, não se acredita que a função primordial do *lobbying* seja promover desigualdades, entretanto, também não se nega que, por vezes, é o que acaba por ocorrer. De forma mais restrita, entende-se que o problema da desigualdade no *lobbying* concentra-se, na verdade, na associação de duas questões: o desequilíbrio entre os grupos atuantes e a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados<sup>193</sup>. Sobre o primeiro deles, é sabido que os diferentes segmentos sociais não são igualmente capazes de se organizar ou de angariar recursos para formar grupos em defesa dos seus interesses. Como se pode perceber a desigualdade aparece tanto num viés organizacional, em que se deve reconhecer a maior facilidade de grupos grandes e estruturados, em detrimento dos grupos menores, alcançarem os seus objetivos, como também num viés econômico.

O dinheiro é um dos mais importantes recursos políticos e pode ser utilizado das mais diferentes formas para que se alcance a influência política<sup>194</sup>. Wagner Mancuso e Andréa Gozetto asseveram que, “de fato, o dinheiro pode viabilizar numerosas atividades, tais como contribuições para campanhas eleitorais, contratação de lobistas talentosos e bem preparados, patrocínio de sólidos estudos técnicos, realização de

---

<sup>192</sup> ZEPHYR TEACHOUT, *The forgotten law of lobbying*, 13 Election L.J. 4. University School of Law, 2014, p.6. Disponível em <[https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1621&context=faculty\\_scholarship](https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1621&context=faculty_scholarship)> Acesso em setembro de 2020.

<sup>193</sup> WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 95.

<sup>194</sup> Sobre a influencia do dinheiro na política, destaca-se trecho do voto de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes: “Na sociedade de Mercado a presença do dinheiro na política é inevitável. Mas, por mais natural que seja, ela inspira cuidados constantes. Afinal, quando encontra comodidade suficiente para radicalizar sua presunção na forma de assédio, o dinheiro se torna uma ameaça insidiosa ao funcionamento republicano da política, colocando em risco de solapamento duas características elementares do sistema de democracia representativa: a igualdade de chances na disputa pelo poder e a autenticidade da representação popular.” (ADI 5394/DF, 2018, p.5). Ainda que o supracitado Ministro tenha se referido à democracia representativa, o mau uso do dinheiro atenta também contra a democracia participativa, pois, o que muito se observa, é a condição econômica mais favorável de um individuo desequilibrando as oportunidades de participação na vida pública dos demais.



campanhas publicitárias persuasivas, entre outras”<sup>195</sup>. Sendo assim, pode-se concluir que os grupos com maior poder econômico possuem também maior poder político, pois dispõem de melhores condições para defesa de seus interesses perante os tomadores de decisões.

O resultado dessas duas tendências apontadas é o desequilíbrio de forças, de modo a favorecer os grupos extremamente bem organizados e fartamente financiados. Pensando em soluções para contrabalancear tais desigualdades, chega-se ao cerne da questão: as diferenças entre os grupos apenas emergem como problemas quando o sistema permite que os interesses de quem têm melhor estrutura ou mais dinheiro abafem os interesses dos demais<sup>196</sup>. A posição de vantagem garantida aos grupos de interesses especiais é demonstração de que o Estado não levou em consideração as diferenças de oportunidades ao estabelecer de que forma trataria os grupos, afastando-se, assim, do princípio da igualdade.

Com essa visão, parece que a melhor forma de equilibrar a relação entre os grupos e o Estado passa pela atuação do próprio poder público. Nesse sentido, Wagner Mancuso e Andréa Gozetto, elencam algumas possibilidades de atuação estatal, quais sejam: (a) patrocinar a organização de segmentos sociais desmobilizados; (b) facilitar o acesso de segmentos marginalizados às instâncias decisórias; (c) decidir levar em conta os interesses de todas as partes envolvidas em um processo decisório, mesmo quando essas partes estejam desigualmente organizadas e mobilizadas<sup>197</sup>.

A outra situação problemática à luz do valor democrático da igualdade é, como já mencionada, a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados. Não se pretende, aqui, condenar toda e qualquer política de apoio a segmentos sociais, pelo contrário, defende-se, em diversos casos, que esse seja um meio eficaz para corrigir desigualdades históricas<sup>198</sup>. Entretanto, existe uma realidade inegável que privilegia os particularismos de interesses especiais e fortalece grupos poderosos que não necessitam

---

<sup>195</sup> WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 95.

<sup>196</sup> PAULO SOTERO e ANNA C. PRUSA, *O lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito*. In *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed., Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Editora Record, 2018, p. 39.

<sup>197</sup> WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 96.

<sup>198</sup> Adota-se, aqui, o ensinamento de Mancuso e Gozetto: “Experiências exitosas de política industrial mostram que políticas “verticais” de apoio a setores econômicos particularmente promissores, quando bem formuladas, podem acarretar vantagens para seus beneficiários mais diretos e, ao mesmo tempo, gerar externalidades positivas para os outsiders, ou seja, o restante da sociedade.” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.97)

desse tipo de apoio do poder público<sup>199</sup>.

As soluções sugeridas para a questão do desequilíbrio entre os grupos atuantes também atendem ao problema dos benefícios injustificáveis concedidos a segmentos já naturalmente privilegiados. Há que se estimular uma atuação mais atenta do Estado, no sentido de levar em consideração as diferenças fáticas dos grupos, pois, enquanto democrático, é do seu interesse que todos tenham acesso às mesmas oportunidades e canais de informação para atuar no processo de formulação de políticas públicas.

Percebe-se que em nenhum momento sugeriu-se como proposta de solução o combate ou extermínio do *lobbying*, a atividade dos grupos de pressão possui um papel importante no cenário político e na democracia de um país, uma vez que sua atuação possibilita um aumento de participação da sociedade no processo de decisão política, que não se quer negar. Entretanto, inclusive por conta de sua alta relevância, a atividade inspira cuidados constantes e, entre tais cuidados, inclui-se a efetivação do princípio da igualdade em medida tão alta quanto possível.

Além do mais, atentar contra o *lobbying* seria impedir a efetivação de alguns direitos de liberdade que amparam a atividade, conforme abordou-se no capítulo anterior. Sendo assim, compreende-se que o equilíbrio que se busca na relação dos grupos de interesse com o Estado, muito se traduz pela superação da dicotomia entre igualdade e liberdade abordada por diversos doutrinados. Se, antigamente, pensava-se que a igualdade só poderia vir com o sacrifício da liberdade, hoje já se sabe que, em concreto, as duas andam constantemente em par, implicando uma à outra<sup>200</sup>. Isso porque “um princípio radical de liberdade oblitera a igualdade da condição humana e, em contrapartida, um princípio da igualdade igualitária esmaga a autonomia pessoal”<sup>201</sup>.

Sendo assim, conclui-se que o *lobbying* deve sempre perseguir a confluência principiológica da liberdade e da igualdade, amparando-se em direitos de igual liberdade, a fim de colaborar com o Estado de direito democrático.

---

<sup>199</sup> A título exemplificativo, tem-se: “É o que ocorre, por exemplo, quando a maioria da sociedade arca com uma carga tributária elevadíssima, enquanto setores empresariais específicos são contemplados por leis que lhes concedem benefícios tributários injustificáveis.” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.97)

<sup>200</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 34.

<sup>201</sup> JORGE MIRANDA, *Curso de direito constitucional: vol. 1. Estado e constitucionalismo. Constituição. Direitos fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora, p. 291.

## 4.2 Princípio da Transparência

Compreendido como o desequilíbrio entre os grupos pode afetar a dinâmica política e social de um determinado Estado, passa-se, agora, a enfrentar um novo problema, que muito guarda relação com o anterior. Com efeito, em um governo democrático e republicano, os atos estatais ou de interesse público devem ser dotados da mais ampla transparência possível, de forma a permitir não só o igual exercício da democracia, mas também o controle social por parte da sociedade civil e dos órgãos responsáveis por apurar e fiscalizar eventuais irregularidades. Os termos em que os jogos político e administrativo estão sendo jogados devem ser disponibilizados para todos aqueles que tenham interesse em acessá-los.

Por vezes, para não ter que combater a desigualdade observada no *lobbying*, que beneficia grupos poderosos, esconde-se dos demais cidadãos a atividade como um todo. De forma camuflada, a participação dos grupos de interesse passa a ocorrer de forma invisível, ou seja, atores de grande influência nas principais questões do país são ocultados dos processos decisórios. Na opinião de Alexandre de Moraes, “é esse o grande problema dos *lobbies*, pois são grupos profissionalizados que atuam nos bastidores do poder, sem nenhuma regulamentação e sem responsabilidade pelas pressões camufladas que exercem”<sup>202</sup>. Observado o problema, passa-se então a analisar no que consiste o ideal da transparência e qual a sua relevância para o Estado de direito democrático.

O uso do vocábulo “transparência” não é, de maneira alguma, exclusividade do mundo jurídico, basta observar a linguagem coloquial utilizada pelo cidadão comum para constatar tratar-se de um conceito polissêmico, aproveitado nas mais variadas disciplinas e contextos<sup>203</sup>. Ainda que admitam-se diversos sentidos à expressão, um denominador comum em todos eles parece apontar para aquilo que essencialmente a palavra parece significar. A transparência, sem estar atrelada a nenhum cenário específico, é a propriedade de bens que se deixam atravessar pela luz e permitem a visualização do respectivo interior, ou seja, corpos que, por meio da sua espessura,

---

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 5394/DF*. 2018. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 22/03/2018. p. 03.

<sup>203</sup> DÉBORA MELO FERNANDES, *O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade*, in Revista da Ordem dos Advogados, Ano 75, Lisboa, Jan – Jul. 2015. p. 426.

permitam observar o que está dentro e atrás deles<sup>204</sup>.

Entre os vários contornos que a ideia geral de transparência pode receber, destaca-se aqui um sentido de grande utilidade para o presente trabalho, o sentido figurado ou metafórico. Ao assumi-lo, transparência passa a significar aquilo que transmite verdade, que não comporta adulterações e que nada tem nada a esconder, podendo ser interpretada como sinônimo de evidência, clareza, verdade e abertura<sup>205</sup>. Segundo Suzana Tavares da Silva, foi precisamente por este significado, que, no início do presente século, a transparência converteu-se como uma das expressões mais influentes da política internacional contemporânea. Em princípio, introduzida no discurso político, a transparência, associada às noções de legitimidade e *accountability* (prestação de contas), acabou depois por se institucionalizar enquanto valor promovido pelas mais diversas instituições, no contexto nacional e internacional<sup>206</sup>.

Não se pode contestar o crescimento desse valor repleto de vantagens e virtudes para o Estado de direito democrático, entretanto, olhando-se para o principal diploma normativo do ordenamento jurídico português, pouco se conclui a respeito do princípio da transparência<sup>207</sup>. A Constituição da República Portuguesa faz menção a ele apenas em dois momentos, primeiramente, por meio do artigo 51.º, n.º5, disciplinando que “os partidos políticos devem reger-se pelo princípio da transparência”, e, após, pelo artigo 113.º, n.º 3, “d”, ao elencá-lo como princípio geral das campanhas eleitorais. As duas manifestações constitucionais são extremamente limitadas e não parecem traduzir a ideia mais amplamente difundida de transparência no contexto jurídico, aquela que associa com as atividades públicas em geral, mas, principalmente, com a atuação da

---

<sup>204</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2015. p. 149. Na mesma esteira, Débora Melo Fernandes elucida: “Num plano mais objetivo ou científico, é normalmente definida como a qualidade ou o estado do que é transparente, não opaco, do que deixa atravessar a luz e permite distinguir objetos através da sua espessura. Em sentido próprio, é, pois. Uma propriedade física dos corpos ou objetos.” (FERNANDES, 2015, p. 427)

<sup>205</sup> DÉBORA MELO FERNANDES, *O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 75, Lisboa, Jan – Jul. 2015. p. 427.

<sup>206</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2015. p. 150.

<sup>207</sup> O mesmo não ocorre na observação dos diplomas de direito administrativo, em que a menção ocorre diversas vezes. A título exemplificativo, aponta-se alguns atos normativos que enfrentam a questão: lei n.º 91/2001 (lei de enquadramento orçamental); lei n.º 2/2004 (estatuto do pessoal dirigentes e o organismo da administração central, regional e local do Estado); lei n.º 5/2004 (lei das comunicações eletrónicas); lei n.º 46/2007 (lei de acesso aos documentos administrativos); decreto-lei n.º 18/2008 (Código dos contratos públicos); lei n.º 24/2012 (lei-quadro das fundações); lei n.º 67/2013 (lei-quadro das entidades reguladoras); lei n.º 73/2012 (regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais); entre tantas outras.

Administração Pública, responsável por executar a política do Estado<sup>208</sup>.

O afirmado supra poderia, num primeiro momento, conduzir à conclusão de que a transparência não é acolhida, no ordenamento português, enquanto um princípio geral que orienta a relação da Administração e dos administrados. Entretanto esta é uma compreensão precipitada, pois vários são os autores que se expressam no sentido de acolher a ideia da transparência como valor ou interesse a ser protegido e promovido pela Administração, tendo o fim em si mesma e podendo, portanto, assumir a natureza de verdadeiro princípio normativo. Nesse seara, a partir de agora, apresentam-se alguns importantes ensinamentos doutrinários que analisam o princípio da transparência administrativa sob diferentes óticas<sup>209</sup>.

O primeiro sentido a ser explorado é aquele que relaciona o princípio da transparência ao princípio da publicidade, é nessa seara que Luís Filipe Colaço Antunes defende a existência do princípio da transparência administrativa. Para o supracitado autor, a noção deste encontra-se estruturada numa reação contra o segredo e, pela sua conjugação com o princípio da publicidade, é que se constrói um ideal de Administração “que deixa transparecer aos olhos de todos a sua lógica interna de organização e funcionamento, uma verdadeira “casa de vidro””<sup>210</sup>. Sérvulo Correia reconhece o princípio da transparência administrativa de maneira muito similar, propondo a união deste ao princípio da publicidade, vez que ambos conjugam-se em torno do propósito de banir o “segredo administrativo”<sup>211</sup>.

Evidenciando ainda mais a relação entre os dois princípios, Celso Antônio Bandeira de Mello observa na consagração do princípio da publicidade a manifestação do princípio da transparência, vez que daquela advém a imposição de um dever de transparência à Administração, que, sendo parte de um Estado democrático de direito,

---

<sup>208</sup> Não se pretende ignorar o fato da atividade do *lobbying* não se reduzir apenas as decisões administrativas, entretanto esta é uma das suas possibilidades de manifestação e, por esse viés será analisado, tendo em vista que os principais ensinamentos sobre a ideia de transparência na atuação pública encontram-se observados pela consagração da transparência administrativa.

<sup>209</sup> A doutrina analisa o princípio da transparência por pontos de vista diversificados por conta da já mencionada polissemia da transparência, que recebe novos contornos de acordo com o seu contexto de referência. Mesmo dentro do cenário jurídico, em geral, e administrativo, em especial, o princípio da transparência recebe recortes diferentes, isso porque o seu estudo não se dá de forma isolada e sua realização pode ser encontrada tendo por perspectiva outros princípios.

<sup>210</sup> LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Mito e realidade da transparência administrativa*, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, Vol. II. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 1993, p. 4.

<sup>211</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa*. In Estudos sobre o Código de Procedimento Administrativo. Cadernos de ciência da legislação. n.ºs 9/10, Jan- Jun 1994, p. 135.

no qual o poder reside no povo, não pode ocultar assuntos que a todos interessa dos seus administrados, e muito menos alguma de suas medidas dos sujeitos individualmente afetados<sup>212</sup>. O apontamento feito pelo autor encontra-se em consonância com a fórmula de direito público proposta por Kant, no sentido de que “são injustas todas as acções que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade”<sup>213</sup>.

Perceba-se que, por meio dessa vinculação entre os princípios, supera-se a rasa acepção que se poderia ter de que o princípio da publicidade traduz-se numa mera obrigação de divulgação dos atos administrativos e concentra-se numa ideia de garantia de acesso à informação, clara e transparente, aos administrados. A ideia do acesso à informação fica ainda mais manifesta quando observada a definição de Pedro Costa Gonçalves do princípio da transparência administrativa, segundo o autor, este e o seu equivalente, o princípio da administração aberta, “exigem uma estruturação da Administração adequada a manter o administrado em condições de conhecer ou de aceder ao conhecimento das informações de que essa organização dispõe ou dos actos jurídicos que pratica”<sup>214</sup>. Analisando também a questão, Suzana Tavares da Silva apresenta, em compatibilidade com o ensinamento de Bandeira de Mello, duas relevantes concepções do acesso à informação: a primeira diz respeito ao direitos à informação dos administrados em relação às decisões que os afetam ou que concorram com os seus direitos e interesses legítimos, enquanto a segunda tem a ver com o direito à autodeterminação informativa no intuito de aprofundamento da democracia participativa<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de direito administrativo*. 32.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, p. 117.

<sup>213</sup> IMMANUEL KANT, *A paz perpétua. Um projeto filosófico*. Trad. Artur Morão. Covilhã, Universidade da Beira Interior, 2008, p. 46. Disponível em [http://www.lusosofia.net/textos/kant\\_immanuel\\_paz\\_perpetua.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf). Acesso em setembro de 2020.

<sup>214</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Notificação dos actos administrativos: notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências de uma imposição constitucional*. In *Ab uno ad omnes - 75 anos da Coimbra Editora*. Coimbra: Coimbra Editora. 1998, p. 1091. No mesmo sentido, manifesta-se Jorge Miranda: “No ciclo de formação da decisão administrativa, os interessados devem ter acesso às informações oficiais de modo a ficarem em posição de defender os seus pontos de vista, podendo moldar, afinal, o conteúdo da decisão administrativa que os vai afectar.” (MIRANDA, 1988, p.457)

<sup>215</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2015. p. 152. No mesmo sentido, o Tribunal Constitucional já firmou entendimento: “a ideia de visibilidade ou transparência do poder – orientada a desideratos de liberdade, igualdade e participação – vem conformar a estrutura do direito à informação em processo gracioso (CRP, art. 268.º) que assim apresenta uma dupla dimensão: (1) dimensão de defesa (defesa de particulares em face da Administração e, sobretudo, da Administração coactiva) e (2) dimensão de participação (participação no procedimento administrativo).” (Acórdão n.º 231/92, proc. N.º 34/90)

Pode-se depreender da análise até então feita que a Administração, ao tornar pública suas atividades, de forma verdadeira e acessível, ou seja, transparente, rompe com a cultura do sigilo no poder público, rejeitando a concepção da Administração Pública como uma organização secreta e impenetrável<sup>216</sup>, ao mesmo tempo em que garante condições para a efetivação plena do acesso à informação dos administrados, este sendo meio indispensável para a participação dos cidadãos na vida pública<sup>217</sup>. Assim, conclui-se que a ideia da transparência está também relacionada com a aproximação da Administração às pessoas dos administrados, possibilitando a participação efetiva destes na gestão do Estado. Segue, nesse sentido, entendimento de Sérvulo Correia: “A visibilidade ou transparência da administração constitui condição institucional da efectiva participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.”<sup>218</sup>.

Indo além, a transparência também apresentar-se como uma ferramenta indispensável do controle moral e social da atuação pública, isso porque, quando bem utilizada, dá poder à população, que passa a assumir um posicionamento ativo e preocupado com questões políticas e financeiras, agindo, assim, como agente de controle social e de fiscalização dos gestores públicos<sup>219</sup>. Ao conferir tal poder aos administrados, a transparência permite que os indivíduos façam escolhas mais conscientes em matérias de grande relevância para a sociedade, como é o caso da saúde, da segurança e da educação, ao mesmo tempo em que possibilita-lhes reagir de forma mais efetiva contra atos de entidades públicas que atentem contra tais direitos, viabilizando que estes contestem, diretamente, os argumentos apresentados pela Administração ou imponham, através da via judicial, o restabelecimento dos direitos

---

<sup>216</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Notificação dos actos administrativos: notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências de uma imposição constitucional*. In *Ab uno ad omnes - 75 anos da Coimbra Editora*. Coimbra: Coimbra Editora. 1998, p. 1091.

<sup>217</sup> Destaca-se, nesse sentido, o ensinamento de Barbosa de Melo: “A abertura do arquivo dá aos cidadãos a possibilidade de nele catarem as informações que desejem, pondo a ‘memória’ administrativa, tradicionalmente protegida pelo segredo de Estado, à mercê da curiosidade cívica a fim de alargar a participação do povo na vida administrativa.” (DE MELO, 1981, p. 269)

<sup>218</sup> JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa*. In *Estudos sobre o Código de Procedimento Administrativo*. Cadernos de ciência da legislação. n.ºs 9/10, Jan- Jun 1994, p. 133.

<sup>219</sup> GEORGE BRASIL PASCHOAL PÍTSICA, *Cidadania, transparência, proteção do erário e os Tribunais de Contas*. Revista Controle. Vol. X. N.º2, Jul-Dez 2012, p.172. Disponível em <<https://www.researchgate.net/publication/327926088> Cidadania transparencia protecao do erario e os Tribunais de Contas> Acesso em outubro 2020.

violados<sup>220</sup>. Como consequência, entende-se também que o princípio da transparência torna possível a responsabilização dos agentes públicos, na medida em que, dando publicidade aos atos de gestão pública, permite-se que os governos sejam responsabilizados pelas atuações e pelas políticas adotadas em função dos fundamentos apresentados.

De forma reativa, o princípio da transparência opera fomentando governos mais responsáveis, instituições públicas de mais qualidade e políticas mais necessárias. Por essa razão, alguns autores o relacionam intimamente com a ideia de “boa governação”, pois, ao aumentar a vigilância sobre os decisores públicos, estimula-se a adoção de decisões imparciais. Maria Teresa de Melo Ribeiro, adepta à corrente que reconduz o dever da administração ser transparente ao princípio da imparcialidade, explica que:

Por um lado, a defesa da transparência administrativa constitui uma importante forma de garantir, preventivamente, a imparcialidade da atuação da administração, por outro lado, (...) o princípio da imparcialidade destina-se igualmente a assegurar a proteção da confiança dos cidadãos numa administração pública imparcial e a garantir, simultaneamente, a imagem e bom nome da Administração.<sup>221</sup>

Sabendo que seus atos chegarão ao conhecimento de todos os seus administrados, os quais detém, verdadeiramente o poder, a Administração passa a agir com mais objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, projetando para o exterior um sentimento de boa administração, o qual, por sua vez, gera ampla confiança. Nessa esteira, muitos são aqueles que veem na transparência administrativa uma nova dimensão do princípio democrático, pois, pelo acesso à clara informação e pela participação na gestão da coisa pública, reduz-se os espaços de sigilo, ineficiência e arbítrio e supera-se a confiança abalada em instrumentos tradicionais do Estado de direito democrático.

É inegável, tendo em vista tudo o que foi visto até o presente momento, as virtudes cidadãs que o princípio da transparência administrativa carrega consigo, nesse sentido, Pedro Costa Gonçalves reconhece-o enquanto meio de realização da

---

<sup>220</sup> SUZANA TAVARES DA SILVA, *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2015. p. 168.

<sup>221</sup> MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO. *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996, p. 192.



democracia administrativa<sup>222</sup>, ao passo que é acompanhado por Débora Melo Fernandes, que o observa como condição indispensável para o exercício da cidadania e da participação na vida pública<sup>223</sup>. Tal entendimento encontra-se não somente consolidado na doutrina, o Tribunal Constitucional também já afirmou que “o princípio da transparência da administração é consubstancial a toda ordem jurídica democrática.”<sup>224</sup>.

Conclui-se, assim, que a compreensão ampla do princípio da transparência administrativa encontra-se funcionalmente orientada por quatro objetivos elementares. Em primeiro lugar, visa-se combater o segredo administrativo, deixando transparecer aos olhos de todos o que se passa por dentro e por detrás da atuação administrativa, numa ideia de garantia de acesso à informação aos administrados, que não podem ter conteúdos de si ocultados. Numa segunda perspectiva, em decorrência da efetivação da primeira, surge, para a sociedade civil, a possibilidade de controle moral e social da atuação pública, o qual pode culminar na responsabilização dos agentes públicos que se afastem dos ideias que deveriam perseguir. Consequência desta, o terceiro fim remete a ideia de “boa governação”, pois, sendo objeto de constatare fiscalização dos administrados, os atos administrativos passam a preocupar-se, cada vez mais, com a boa imagem e nome da Administração, o que acaba por também gerar um aumento da sua confiança. Por fim, de forma a englobar os três objetivos, chega-se a dimensão democrática do princípio, baseada na ideia de que a transparência é inerente à democracia, de forma que não se pode falar em Estado democrático na ausência deste importante elemento. No contexto da Administração, a transparência atua potencializando a adesão e o consenso dos indivíduos às decisões administrativas, em consonância com a ordem jurídica democrática.

Observados alguns importantes contornos que a ideia da transparência possui no âmbito da Administração Pública, questiona-se agora se a sua compreensão não pode ser ampliada alcançando toda a estrutura do Estado. Se a transparência é vital para o desenvolvimento democrático, parece fazer sentido que todas as atividades públicas, não apenas aquelas que ocorram no âmbito da Administração, ocorram de acordo com seus termos. O cidadão e a sociedade civil em geral somente tornam-se capazes de

---

<sup>222</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Notificação dos actos administrativos: notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências de uma imposição constitucional*. In *Ab uno ad omnes - 75 anos da Coimbra Editora*. Coimbra: Coimbra Editora. 1998, p. 1091.

<sup>223</sup> DÉBORA MELO FERNANDES, *O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 75, Lisboa, Jan – Jul. 2015. p. 437.

<sup>224</sup> PORTUGAL, Tribunal Constitucional, *Acórdão n.º231/92, processo n.º 34/90*. Relator: Assunção Esteves. 29/06/92.

conscientemente participar da vida pública do seu Estado quando detêm conhecimento real acerca dos eventos ocorridos no seio dessa democracia. Dessa forma, passa-se, agora, a relacionar o princípio até então estudado com a atividade do *lobbying*.

Como visto anteriormente, os grupos de pressão possuem um importante papel no cenário democrático de uma país, uma vez que sua atuação tem como resultado o aumento da participação da sociedade nos processos decisórios do Estado, não restringindo-se a um só órgão ou a um só tipo de atividade. Sendo a transparência um elemento indispensável para a concretização da democracia e querendo o *lobbying* o seu acolhimento enquanto instrumento de desenvolvimento democrático, chega-se à conclusão lógica de que os *lobbyists* possuem um sério compromisso com a transparência, ou, pelo menos em teoria, deveriam possuir.

Se é nítido que, nos países democráticos, a transparência das atividades de governo e das contas públicas tem como principal objetivo tornar mais claras e acessíveis aos administrados as relações existentes, bem como os caminhos dos recursos públicos<sup>225</sup>, mais nebuloso se faz enxergar isso quando a atuação dos grupos de pressão faz parte da informação que deve ser transmitida. Em grande parte das sociedades ao redor do globo, a falta de transparência, escondendo conexões entre interesses especiais e o poder público, emerge como um verdadeiro problema. Nesse sentido, Alexandre de Moraes afirma que: “A ampliação do cenário político aceita a participação de atores invisíveis, ou seja, que acabam tendo influência no processo decisório das grandes questões político-institucionais do país, mas sem se identificar, o que gera a total ausência de responsabilidade”<sup>226</sup>.

A ocultação de informações como meio de fuga de responsabilização parece apontar no sentido do desenvolvimento de atividades pouco regulares, pois não há motivos para se temer as consequências que um *lobbying* responsável venha a gerar. Por tal razão, a atividade dos *lobbyists* segue sendo difundida pelo seu viés estigmatizado, intimamente relacionado à corrupção e outras práticas ilícitas que comprometem a confiança nos órgãos públicos. Com os constantes casos de corrupção sendo descobertos, pensa-se que o ideal da transparência tornou-se ainda mais fundamental, pois, nesse mundo atual, qualquer atuação irresponsável ou às sombras não deve ser

---

<sup>225</sup> NELSON A. JOBIM e LUCIANO INÁCIO DE SOUZA. *A regulamentação do lobby*. In *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. 1.ªed. Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Editora Record, 2018, p. 46.

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 5394/DF*. 2018. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 22/03/2018. p. 03.

tolerada. No que diz respeito à atividade do *lobbying* especificamente, a solução parece estar na formulação de uma defesa de interesses mais aberta e consciente, nesse sentido, cresce em importância o delineamento de um marco regulatório apto a assegurar a sua mais absoluta transparência. Como qualquer outro direito, o direito dos cidadãos organizados em grupos de influenciar as decisões públicas não é absoluto e a obrigatoriedade de transparência deve ser condição indispensável à sua expressão, sob pena de tê-lo limitado.

Não se pretende ignorar os relevantes atos normativos existentes sobre o tema, pelo contrário, concorda-se com a afirmação de Nelson A. Jobim e Luciano Inácio de Souza, no sentido de que “as leis criadas e desenvolvidas para limitar e controlar a atividade de lobby estão evoluindo na direção de ampliar, cada vez mais, os níveis de transparência exigidos não só pela norma, mas também pela sociedade”<sup>227</sup>. Sendo assim, parece existir ainda mais razão para que se sugira o debate sobre a institucionalização da atividade àqueles ordenamentos jurídicos que ainda tratam os *lobbyists* como agentes invisíveis.

Regulamentar o *lobbying* significa, sobretudo, arregimentar e dar publicidade às informações sobre lobistas, decisores e interações que mantêm, bem como estabelecer padrões para essas interações e fazê-los cumprir<sup>228</sup>. Tais aspectos em nada comprometem os lobistas e decisores que já desenvolvem o seu trabalho de forma regular e ética, apenas impelem aqueles que se distanciam dos valores democráticos e republicanos a agir de modo mais íntegro e responsável. Dessa forma, a regulamentação do *lobbying* serve também para informar os cidadãos e a sociedade e combater o espectro negativo que ronda a atividade.

Conclui-se, assim, que a transparência do *lobbying*, concretizada por meio de um marco regulatório, revigora as relações entre o Estado e os grupos que defendem seus interesses, na medida em que fornece informações completas, objetivas e confiáveis, e aproxima a representação de interesses dos ideais democráticos, pois um processo de decisão aberto e às claras compatibiliza-se com os valores da democracia.

---

<sup>227</sup> NELSON A. JOBIM e LUCIANO INÁCIO DE SOUZA. *A regulamentação do lobby*. In *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. 1.ªed. Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Editora Record, 2018, p. 59.

<sup>228</sup> WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 113.

### 4.3 Princípio Anticorrupção

Por fim, não se poderia deixar de falar sobre a questão que suscita mais questionamentos a respeito do *lobbying*, qual seja, a sua coadunação com práticas corruptas. Ainda que a relação da atividade com a corrupção tenha sido desenvolvida no primeiro capítulo desta investigação, uma reflexão à luz da Constituição da República Portuguesa é extremamente necessária neste momento em que parte da doutrina observa a repressão da corrupção como vetor principiológico constitucional.

Para que se possa compreender a proposta de constitucionalização do combate à corrupção por meio de um princípio geral anticorrupção, faz-se necessário enfrentar, em um primeiro momento, a questão da corrupção em si, de forma que se compreenda que mal é esse que tanto ameaça as sociedades atuais<sup>229</sup>. A tarefa de conceituar um fenômeno que acompanha a humanidade desde os primórdios e que, hoje, encontra-se presente em todos os Estados do mundo é extremamente complexa. A sua definição, que muito já foi alterada tendo em perspectiva a conotação atribuída em cada período histórico<sup>230</sup>, ainda nos dias atuais é bastante instável, por comportar inúmeras variantes. Uma destas é justamente a sua dinamicidade, de forma que aquilo que alguns entendem hoje por corrupção pode não mais refletir a realidade de amanhã, sua delimitação conceitual é um processo aberto que está constantemente transformando-se.

Eduardo António da Silva Figueiredo aponta outro fator de extrema relevância, qual seja o contexto que se tem por base na construção de tal definição, pois um conceito de corrupção é um produto de interpretação que leva em conta uma determinada perspectiva de nascimento e desenvolvimento do fenômeno, não podendo, portanto, ser considerada uma noção universal<sup>231</sup>. Nesse mesmo sentido, Rafael Bustos Gisbert aponta, nos termos que seguem, a razão pela qual definir corrupção é uma tarefa difícil: “conviven diversas aproximaciones al tema que encuentran como problema fundamental la dificultad de encontrar parámetros suficientemente determinados para definir un fenómeno que varía sustancialmente según el ámbito cultural en que

---

<sup>229</sup> Tendo consciência da complexidade e da multidisciplinaridade do tema, destaca-se, desde logo, que o presente trabalho não possui qualquer pretensão de esgotar a questão da corrupção. O que propõe-se, a partir de já, é abordar a amplitude da semântica necessária para uma posterior compreensão da consagração do princípio anticorrupção e da sua relação com o *lobbying*.

<sup>230</sup> DONATELLA DELLA PORTA e ALBERTO VANNUCI, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. in Crime, Law and Social Change, n.º 31,1999. p. 162 e seguintes.

<sup>231</sup> EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Jundiaí, SP: Editora In House; Editora Brasília, 2019, p.56.

analicemos.”. Concluindo ainda que “*actividades consideradas corruptas en un determinado tiempo y lugar, son consideradas legítimas en otros momentos o países*”<sup>232</sup>.

Os diferentes recortes e contornos atribuídos a questão guardam ainda íntima relação com a multidisciplinaridade sob a qual a mesma pode ser analisada. Não sendo exclusividade do mundo jurídico, a corrupção é também objeto de estudo de múltiplas áreas, razão pela qual atribuem-lhe múltiplos sentidos, entre eles o histórico, o filosófico, o político, o econômico, o social e o psicossocial. Também dentro da observação jurídica, existem diferentes ângulos em que o fenômeno da corrupção é pesquisado, recebendo atenção dos criminalistas, administrativistas, internacionalistas, constitucionalistas, etc.

Compreendida, em termos breves, a complexidade do tema, chega-se a conclusão de que o objetivo de encontrar uma noção universal, indiscutível e consensual de corrupção é um tanto quanto inalcançável<sup>233</sup>, sendo assim, sem qualquer compromisso em perseguir um consenso doutrinário sobre a sua definição, buscar-se-á destacar algumas abordagens necessárias para elucidar aquilo que está ou não em causa desta vez, quando o presente trabalho utiliza a expressão “corrupção”.

Iniciando a busca por delimitação no universo jurídico, a direção majoritariamente apontada remete a questão da corrupção ao âmbito do direito criminal, o que se deve ao fato da maior parte dos instrumentos de combate à corrupção ser de sua competência. Tipificada no Código Penal, entre os artigos 372.º e 374.º, no capítulo dos crimes cometidos no exercício das funções públicas, a corrupção é compreendida sob três modalidades: o recebimento indevido de vantagem, a corrupção passiva e a corrupção ativa. A corrupção passiva é dirigida à figura do “funcionário que por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicita ou aceita, para si ou para terceiros, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para a prática de um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo”, enquanto a corrupção ativa é imputada àquele que está do outro lado dessa relação, àquele que “por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a

---

<sup>232</sup> RAFAEL BUSTOS GISBERT, *Corrupción de los Gobernantes, Responsabilidad Política y Control Parlamentario*. In *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 19, 2007, p. 137, disponível em <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6754/6452>> acesso em outubro de 2020. No mesmo sentido, explica Amílcar Araújo Carneiro Júnior: “o termo corrupção continua sendo de excessiva fluidez e inexactidão, dependendo de inúmeros fatores ligados a uma atmosfera subjacente à sua conceituação para que lhe proporcione maior densidade.” (CARNEIRO JÚNIOR, 2015, p. 10)

<sup>233</sup> EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Jundiaí, SP: Editora In House; Editora Brasília, 2019, p.56.

funcionário, ou a terceiro por indicação ou com conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim acima indicado”. O recebimento indevido de vantagem recai sobre estes mesmos sujeitos supramencionados, diferenciando-se dos crimes de corrupção passiva e ativa apenas por não haver demonstração do ato concreto mercadejado<sup>234</sup>.

Percebe-se que os comportamentos tipificados pelos supracitados artigos resumem-se nas seguintes fórmulas: “solicitar ou aceitar vantagem” e “dar ou prometer vantagem”, tais vantagens serão sempre indevidas, ainda que os fins pelas quais elas sejam recebidas e ofertadas variem. A lição extraída dos ensinamentos penais é extremamente adequada, entretanto traz uma noção ainda restrita de corrupção, não traduzindo por completo o enquadramento que esta investigação dá ao tema. Sem que se queira afastar por completo da faceta jurídica penal apresentada, já que se entende ser correta a aceção de que corrupção é um delito que se encontra tipificado nas legislações, procurar-se-á ampliar o seu âmbito de aplicação dentro do plano jurídico, permitindo que dimensões diversas contribuam na elaboração de um conceito mais lato.

A corrupção é um fenómeno majoritariamente observado nas relações entre Estados e sociedades, sendo assim, compreender o olhar das ciências que tratam de cada uma dessas áreas parece ser imprescindível. Auxiliando para tanto, António Pedro Dores apresenta sob o ponto de vista da ciência política a seguinte percepção: “Por corrupção entende-se, por um lado, comportamentos tipificados como sendo criminosos pelo direito aplicável e, por outro lado, a inadequação moral, política, social entre os princípios constitucionalmente declarados e formalmente previstos e as práticas de relacionamento entre a Administração Pública e os sectores políticos que a administram ou os interesses privados e de cidadania”<sup>235</sup>. Seguindo a ideia recentemente proposta neste trabalho, o autor não negou a versão legalista e formal de corrupção, apenas incluiu uma versão de cunho mais moralista e substantivo ao seu conceito.

Não é outra a lição que se extrai quando se analisa a aplicação do termo corrupção pelo ramo das ciências sociais, por meio de uma dupla conceitualização, seus autores reafirmam a sua faceta jurídica, contudo acrescentam em sua definição

---

<sup>234</sup> CLÁUDIA CRUZ SANTOS, *A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 37.

<sup>235</sup> ANTÓNIO PEDRO DORES, *Espírito Anti-corrupção*. In *Corrupção e os Portugueses*. Coord. Luís de Sousa; João Triães. RCP Edições, 2008, p. 161. Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/6057> Acesso em outubro de 2020.

comportamentos desviantes dos imperativos éticos estabelecidos na sociedade<sup>236</sup>.

Englobando essas perspectivas, adota-se o conceito sugerido por Colin Leys, no sentido de que deve ser levado em consideração na classificação de ações corruptas a existência de um padrão comportamental segundo o qual a ação analisada viola alguma regra, escrita ou não, sobre os próprios fins aos quais um cargo público ou uma instituição pública podem ser destinados<sup>237</sup>. Nota-se que, por essa concepção, a norma violada não necessariamente tem que ser jurídica, podendo também ser moral, dando forças, assim, à ideia consagrada de que nem tudo que é legal é justo, nem tudo que é moralmente condenável é crime<sup>238</sup>.

É no caminho dessa análise multidisciplinar, pela compreensão de corrupção enquanto flagelo político e social, que se alcança a faceta jurídica que mais interessa a esta investigação, qual seja, a de direito público. Dessa forma, introduz-se a proposta de Jónatas E. M. Machado, que entende o fenômeno da corrupção em seu sentido amplo, não estritamente criminal, verificado pela utilização de recursos públicos para a promoção de interesses privados, podendo ser estes pessoais ou patrimoniais<sup>239</sup>. O conceito dado pela *Transparency International*, organização global contra a corrupção, indica também a primazia dos interesses privados, definindo-a nos seguintes termos: “*the abuse of entrusted power for private gain*”<sup>240</sup>.

Portanto, para efeito deste trabalho, será esse o enquadramento dado à corrupção, compreendendo-a, em termos gerais, como qualquer espécie de abuso<sup>241</sup>, por

---

<sup>236</sup> ALINE BETIATTO, *O Princípio Anticorrupção e a reorientação do Direito Constitucional face aos desafios no enfrentamento à corrupção: dogmática, hermenêutica e prática*. 2019, p. 54. Disponível em <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/90287/1/Disserta%20c3%a7%20c3%a3o%20julho.pdf> acesso em outubro de 2020.

<sup>237</sup> COLIN LEYS, *What is the Problem About Corruption*, in *The Journal of Modern African Studies*. Vol. 3, n.º 2 (Aug.,1965), p. 221.

<sup>238</sup> LUÍS DE SOUSA, *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril de 2011, p.22. Nesse mesmo sentido, Aline Betiatto assevera que: “uma definição estritamente jurídica deixaria de englobar todos os demais atos espúrios que não implicam necessariamente numa violação legal, mas que podem constituir graves maculações dos padrões e expectativas associadas a um cargo público”. (BETIATTO, 2019, p. 55)

<sup>239</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 4.ª ed. Petrony, 2017, p. 125. Em igual sentido, Aline Betiatto caracteriza corrupção como “uma espécie de abuso dos recursos públicos em benefício próprio, por meio de uma transação oculta que envolve a violação de alguns padrões de comportamento” (BETIATTO, 2019, p. 55)

<sup>240</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *How do you define corruption?* Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> acesso em outubro de 2020.

<sup>241</sup> Destaca-se que, por “qualquer espécie de abuso”, abrangem-se também outros tipos penais além da corrupção consagrada entre os artigos 372.º e 374.º do Código Penal. Entre os tipos legais acolhidos, tem-se o tráfico de influencia (art. 335.º), a participação económica em negócio (art. 377.º), a violação de segredo por funcionário (art. 383.º), o peculato (art. 375.º), o suborno (art. 363.º), a concussão (art. 379.º) e o abuso de poder (art. 382.º).

parte de qualquer agente público, do poder ou posição inerente às suas funções, por meio de ação ou omissão que implique em algum tipo de violação de seus deveres, tendo por fim gerar, ampliar ou antecipar vantagens, ou ainda então evitar ou reduzir qualquer desvantagem para si, para terceiro ou para grupos de pessoas com interesses comuns<sup>242</sup>.

Por compreender a força da corrupção e os seus reflexos dentro do comportamento humano, da organização da sociedade e da atuação estatal<sup>243</sup>, é que alguns autores suscitam a necessidade de uma estrutura principiológica constitucional adequada e eficaz, de modo que se evite a sobreposição dos interesses particulares ao interesse público às expensas deste. Nesse diapasão, Zephyr Teachout conclama por uma especial atenção para a corrupção com o intuito de que o Estado e os cidadãos reconheçam o princípio anticorrupção enquanto princípio fundamental para a ordem democrática<sup>244</sup>.

A inclusão da luta contra à corrupção na lógica dos mais diversos ordenamentos jurídicos tem por respaldo as graves ameaças feitas por tal fenômeno, é preciso se ter em mente que a corrupção ataca a essência da democracia e os seus valores fundamentais<sup>245</sup>. Eduardo António da Silva Figueiredo, nessa seara, afirma que a corrupção contribui para a “degeneração da representação política, para a erosão da legalidade democrática, para a desigualdade política, social e econômica, para o desvio do dinheiro público destinado à promoção e efetivação e direitos fundamentais e humanos, para a desmoralização das forças e a falta de confiança nas instituições”<sup>246</sup>

Sendo as consequências da corrupção extremamente nocivas, não se pode sequer

---

<sup>242</sup> ARY FERREIRA CUNHA, *Combate à corrupção: da teoria à prática*. Editora Quid Juris, 2015, p. 72.

<sup>243</sup> De forma enfática o texto da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção manifesta a sua preocupação “com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrente da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedade, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito . (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html> Acesso em outubro de 2020.)

<sup>244</sup> ZEPHYR TEACHOUT, *Corruption in America: from Benjamin Franklin’s snuff box to Citizens United*. London: Harvard University Press, 2014. Cap. 16, p. 1-2. (Apud RESENDE NETO, 2017, p.86)

<sup>245</sup> LUÍS DE SOUSA, *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril de 2011, p.12.

<sup>246</sup> EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Jundiaí, SP: Editora In House; Editora Brasília, 2019, p.85. O autor ainda afirma que: “a corrupção, afirma-se, nos dias de hoje, como uma das maiores ameaças do Estado de Direito, à democracia e, principalmente, aos direitos humanos, impactando negativamente a boa governança, a realização da justiça, o progresso econômico e a estabilidade democrática.” (FIGUEIREDO, 2019, p. 86) Ao passo em que é acompanhado por outros autores, como Luís de Sousa que afirma: “A corrupção ataca a essência da democracia e os seus valores fundamentais (de igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade).” (DE SOUSA, 2011, p. 12)



permitir a ocorrência de lesão a esses bens tão imprescindíveis ao Estado de direito democrático. Assim, para zelar pela sobrevivência destes, é que alguns importantes nomes da doutrina defendem que o combate do problema de dimensão global em conjugação com um princípio constitucional não pode mais ser adiado.

Ao asseverar que “o constitucionalismo moderno surgiu da preocupação com a corrupção”<sup>247</sup>, Jónatas E. M. Machado deixa claro a importância do seu combate para o sucesso da Constituição e, conseqüentemente, do Estado. Seguindo tal razão, o autor afirma não só a existência do princípio anticorrupção, como também confere-lhe enquadramento enquanto princípio constitucional verdadeiramente estruturante, inerente à história das ideias políticas e do próprio constitucionalismo em geral<sup>248</sup>.

Apesar disso, deve-se notar que a Constituição da República Portuguesa não utiliza, uma única vez, o termo “corrupção”, assim como também não consagra norma alguma que explicita o princípio sugerido. Ciente destas omissões, o supracitado autor defende que basta, para a sua identificação, que algumas das suas dimensões concretizadoras sejam extraíveis do próprio texto constitucional<sup>249</sup>.

Tal afirmação encontra-se em consonância com os pensamentos revolucionários da autora Zephyr Teachout, que, também não podendo apegar-se à literalidade do texto constitucional americano<sup>250</sup>, aproxima-se dos elementos histórico e teleológico, propondo a adoção de um “*Constitutional Purposivism*”<sup>251</sup>. Por meio de uma análise do contexto dos *Framers*, devidamente conjugada com os anseios atuais, Teachout sugere um método interpretativo através do qual seja possível abstrair o real propósito do texto

---

<sup>247</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 4.<sup>a</sup> ed. Petrony, 2017, p. 126.

<sup>248</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 4.<sup>a</sup> ed. Petrony, 2017, p. 123.

<sup>249</sup> O autor ainda exemplifica com outro princípio omitido do texto constitucional: o da separação dos poderes. Assim segue: “tal como o princípio da separação dos poderes não tem de estar explicitamente formulado no texto constitucional, também o princípio anticorrupção não carece de estar explicitamente consagrado.” (MACHADO, DA COSTA, HILÁRIO, 2017, p. 123.)

<sup>250</sup> A Constituição americana menciona a palavra “corrupção” apenas uma vez, o que não apresenta-se como um impedimento para a consagração do princípio. Destaca-se a ideia da autora sobre a inexigibilidade de consagração expressa no texto da Lei Fundamental para a sua identificação. “no anti-corruption clause need exist for the principle to reveal itself- and it would be weird to have one. It is difficult to imagine what the Framers might have done to better enshrine an anti-corruption principle in the Constitution without sounding ridiculous or completely out of keeping with the syntax of the document.” (TEACHOUT, 2009, p. 408)

<sup>251</sup> A autora define-o da seguinte forma: “*purposivism is a judicial and scholarly approach that inquires into legislative or regulatory purpose. Constitutional purposivism, then, is the constitutional analogue. Purposivism is a teleological method of statutory interpretation, where the purposes of laws are considered when attempting to interpret particular provisions within a law. (...) In order to legitimately be called a constitutional purpose, it must have motivated the creation of the Constitution Purpose and the Anti-many of the constitutional clauses.*” (TEACHOUT, 2014, p. 202-203)

constitucional<sup>252</sup>. A ideia é que se atente às verdadeiras vontades da Constituição, de forma a convertê-las em premissas interpretativas para algumas de suas cláusulas ou elementos textuais.

Entre tais propósitos e vontades, a autora observa na Constituição do seu país o combate à corrupção, o que lhe permite afirmar, portanto, que na estrutura da mesma encontra-se embutido o princípio anticorrupção, devendo ser mobilizado para auxiliar na resolução das questões de governabilidade que se afigurem mais complexas<sup>253</sup>. Ainda que Zephyr Teachout tenha teorizado sobre a questão levando em consideração o âmbito do discurso constitucional americano, o vetor principiológico no qual ela se baseia é inerente a qualquer Estado de direito, inevitavelmente preocupado com a proteção dos direitos humanos, da república, da democracia, da igualdade e de tantos outros dos seus valores essenciais<sup>254</sup>, podendo ser aproveitado em outros tantos sistemas jurídicos.

Voltando-se, então, a questão da afirmação do princípio anticorrupção no discurso constitucional português, pode-se dizer que o contributo da autora é de grande valia, na medida em que orienta a olhar em direção ao propósito da Lei Fundamental. A luta contra a corrupção é facilmente extraível do conteúdo e da teleologia da Constituição da República Portuguesa<sup>255</sup>, faz parte da sua história e está presente em várias de suas ideias, o que permite fundamentar a sua admissão na forma de princípio. Jónatas E. M. Machado ensina ainda que o princípio anticorrupção possui autonomia e independência, pois, mesmo que interaja com outros vetores principiológicos constitucionais, em maior ou menor intensidade, com estes não se confunde<sup>256</sup>. Além do mais, o princípio com peso próprio deve ser interpretado da mesma forma que os demais princípios constitucionais, como uma obrigação de otimização, afirmando-se, simultaneamente, como norma jurídica e como fundamento de regras e princípios<sup>257</sup>.

Preocupada com o alargamento da visão de mundo que atribui primazia ao interesse particular sobre o bem comum, a doutrina em que aqui se amparou enxerga na

---

<sup>252</sup> ZEPHYR TEACHOUT, *Constitutional Purpose ant the Anti-Corruption Principle*. Northwestern University Law Review, n. ° 108, 2014, p. 203.

<sup>253</sup> ZEPHYR TEACHOUT, *The Anti-Corruption Principle*. Cornell Law Review, n. ° 94, 2009 p.342.

<sup>254</sup> EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Jundiaí, SP: Editora In House; Editora Brasília, 2019, p.110.

<sup>255</sup> EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *op. Cit.*, p.112.

<sup>256</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 4.ª ed. Petrony, 2017, p. 128.

<sup>257</sup> JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *op. Cit.*, p. 123.

Constituição um propósito anticorrupção, cujos efeitos se propagam sobre todo o ordenamento jurídico. Adotaremos para o fim desta investigação a ideia de que a necessidade de uma solução jurídica normativa para a repressão da corrupção é suprida pelo reconhecimento do princípio constitucional anticorrupção.

Observado no que consiste a corrupção e a necessidade da mesma ser constantemente combatida, tendo em vista o conteúdo constitucional, passa-se, então, a relacionar o fenômeno com o principal objeto de estudo deste trabalho: o *lobbying*. Sendo a corrupção, em seus sentido amplo, identificada pela utilização de recursos públicos para a promoção de interesses privados e o *lobbying*, por seu turno, definido como defesa de interesses particulares, parece ser fácil perceber de que maneira a interação entre eles ocorre, entretanto, o que propõe-se a partir de agora é um olhar mais cuidadoso e racional sobre a questão.

Conforme visto no primeiro capítulo desta dissertação, a visão estigmatizada do *lobbying* ainda é preponderante no imaginário popular, a população, de maneira geral, o observa como uma atividade suspeita e ilegítima, e tal ponto de vista justifica-se através dos inúmeros escândalos decorrentes das relações indevidas entre o poder público e as figuras dos *lobbyists*. De fato, ainda existem muitos grupos que creem, piamente, que a lei sempre há de ser adaptada aos seus interesses, grupos que, por convicção íntima, se consideram superiores aos demais, incapazes de se submeter às leis e mais: crentes de que podem não apenas subverter-las como também cria-las à imagem e semelhança de seus interesses, sob encomenda<sup>258</sup>. Entretanto, Milton Seligman e Fernando Melo explicam que, quando a representação de interesses restringe-se ao natural egoísmo, sobrepondo-se aos interesses mais amplos da sociedade, “o nome disto não é lobby. Isto pode, antes de tudo, ser chamado de favorecimento, clientelismo, corporativismo ou, diretamente, corrupção”<sup>259</sup>. Igualmente manifesta-se Teachout, ao observar diversos comportamentos indevidos dos indivíduos que se relacionam com os poderes públicos,

---

<sup>258</sup> CARLOS MELO, *Relações governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil*. In *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed. Org. Milton Seligman e Fernando Melo. São Paulo: Record, 2018, p. 152. O autor segue explicando a interação ilegítima da seguinte forma: “Grupos que se aproximam de agentes públicos motivados antes pelo sentimento da superioridade e da distinção do que pela igualdade de direitos e deveres, acreditando piamente que, de fato, são distintos. Mais ainda, acreditam que são merecedores de toda esta distinção: sendo a defesa desse seu “direito” – interessante notar como a palavra “interesse” é substituída por “direito”- uma questão de “democracia”. Regime que, nesta concepção, não define igualdade, mas, sobretudo, a garantia dos particularismos de grupos que rapidamente se transformam em privilégios, se alastram e contaminam parte das relações entre público e privado.” (MELO, 2018, p. 153)

<sup>259</sup> MILTON SELIGMAN e FERNANDO MELLO, *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 16.

denominando-lhes simplesmente como corrupção, sem vincula-los necessariamente com a prática do *lobbying*, assim segue:

*The corruption of the citizen is possible in interactions with government or with politics. For a polity to work, citizens must not abuse the public trust in those interactions. A corrupt citizen will distort the truth when talking to his public official in order to earn money. He will pretend to need public support when he does not; pretend to have the best service that government can buy when he does not; and pretend to support a bridge for the good of the public when in fact his support comes from the fact its placement will enrich him more than his market competitor. His only concern will be for himself in these interactions - he will happily ignore a general commitment to the public at large.*<sup>260</sup>

Perceba-se, contudo, que a afirmação de que *lobbying* não é sinônimo de corrupção, não significa dizer que as expressões são antônimas, a atividade não é garantia de boas relações governamentais e, por vezes, coaduna-se, sim, com a corrupção. Já fora demonstrado que a conotação pejorativa da tarefa dos profissionais do *lobbying* não é completamente inverídica, entretanto acredita-se que a realidade majoritária da atividade assume um sentido diverso. O dia a dia dos *lobbyists* é mesmo ocupado pela defesa de interesses particulares, entretanto esta é uma prática legítima quando se atenta aos limites legais e cumpre com a obrigação básica de honestidade, utilizando devidamente os canais públicos para a persecução de fins públicos<sup>261</sup>.

Carlos Melo ensina que há, em várias áreas, corpos burocráticos qualificados, modernos e transparentes, que em nada podem ser confundidos com contextos específicos de corrupção<sup>262</sup>, portanto, condenar o *lobbying* como um todo, não somente os abusos cometidos no exercício do processo de tentativa de influência, parece algo incorreto a se fazer. Além do mais, rememora-se que os grupos de interesse possuem um papel importante no cenário democrático de um país, proporcionando o aumento da participação da sociedade no processo decisório, que, por sua vez, encontra condições de observar as mais amplas e plurais visões sobre os fatos e interesses que estão em jogo.

Segue-se defendendo, como visto no decorrer deste tópico, que o alastramento

---

<sup>260</sup> ZEPHYR TEACHOUT, *The Anti-Corruption Principle*. Cornell Law Review, n. ° 94, 2009 p.378.

<sup>261</sup> ZEPHYR TEACHOUT, *Op cit.*, p.378.

<sup>262</sup> CARLOS MELO, *Relações governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil*. In *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed. Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Record, 2018, p. 152.

da corrupção coloca em risco a boa saúde da democracia, entretanto, soma-se a tal ideia, o entendimento de que é antidemocrática a interpretação de que todo o *lobbying* é corrupto e, portanto, merece ser erradicado. O compromisso constitucional de combater a corrupção deve ser exercido com responsabilidade e observância às demandas contemporâneas, sendo assim, é preciso que se compreenda que olhar para a democracia é também olhar para a atuação dos diferentes grupos de interesse. Por essa lógica, sustenta-se que se combata apenas o que realmente é corrupção dentro da atividade do *lobbying*, preservando a liberdade daqueles que, dentro dos limites analisados, levam seus argumentos, esclarecimentos e pontos de vista aos tomadores de decisão.

Chegando-se ao fim, conclui-se não só ser possível, como também desejável, a organização dos interesses da sociedade em grupos de interesse ou pressão, pois, quanto mais se estimula o *lobbying* legítimo, sendo este aquele que converge para a o bem comum e para o desenvolvimento harmonioso e democrático do espaço público, menos fértil fica o terreno para aqueles que agem de maneira corrupta e obscura. O *lobbying* quando produzido com responsabilidade social, política e histórica revela-se uma boa ferramenta na ajuda do combate à corrupção, manifestando-se, portanto, de acordo com a vontade constitucional.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho surgiu com o intuito de confrontar a Constituição da República Portuguesa com a prática do *lobbying*, observando algumas convergências e outras divergências que poderiam imergir desta leitura. Entretanto, para haver investigação acerca da compatibilidade constitucional do *lobbying*, é preciso, inicialmente, definir, com alguma precisão, qual a abrangência deste. Nesse sentido, surgiu o primeiro grande desafio desta dissertação, encontrar um conceito imparcial que atenda as necessidades dos capítulos seguintes.

Querendo-se alcançar tal delimitação, buscou-se, em um primeiro momento, verificar a etimologia da palavra. *Lobbying* é uma derivação direta do termo inglês “lobby”, que, por sua vez, traduz-se para o português como “sala de espera”. O estudo determinando a origem da expressão transportou-nos, conseqüentemente, para o momento do surgimento da atividade que hoje recebe essa designação. Nessa abordagem, pôde-se concluir que o termo migrou do léxico da arquitetura para o cenário político, em decorrência do hábito de alguns sujeitos que procuravam favores do governo de esperar nos lobbies para abordar oficiais públicos.

Assimilar o contexto político e social em que o *lobbying* originou-se é de extrema relevância, todavia é também necessário que se compreenda de que maneira o mesmo se desenvolveu e sob qual forma ele apresenta-se na atualidade. Nessa seara, recorreu-se à doutrina para dar seguimento ao desafio de conceituar a atividade. Enganou-se, porém, aquele que imaginou a existência de consenso entre os estudiosos das ciências jurídicas, políticas e sociais, pois a polissemia seguiu fazendo-se presente no decorrer dessa análise. Depreende-se, assim, que o *lobbying* recebe novos contornos e definições de acordo com a perspectiva em que ele é observado, pois enfoques diferentes resultam em caracterizações distintas.

Sem que se queira negar as variadas concepções existentes, escolheu-se estudar o trabalho dos *lobbyists* sob diferentes pontos de vista. Passando pela visão estigmatizada do atividade, pela interpretação com base na teoria dos grupos sociais organizados, pela abordagem à luz do processo de comunicação e pela análise das definições normativas já existentes, alcançou-se o conceito lato de *lobbying*, pretendido por este trabalho.

Com a preocupação constante em garantir o tratamento mais objetivo possível ao assunto, sem demonizá-lo, tampouco endeuá-lo, escolheu-se acolher uma visão de *lobbying* que não se iguala com certa abordagem popular e midiática, a qual sempre opõe o interesse dos *lobbyists* ao interesse público, como forças conflitantes no universo político, mas que também não se confunde com o sentido utilizado pelas entidades representativas da atividade, as quais negam qualquer possibilidade de conexão com atos ilegais. *Lobbying* não é sinônimo de corrupção, tampouco é sinônimo de boas políticas públicas. Entretanto, a atuação dos grupos em busca de influência pode, sim, ter efeitos importantes, sejam eles negativos ou positivos, na vida política de um Estado e, por tal razão, merece ser estudado de forma neutra do ponto de vista valorativo

Tendo em consideração tais apontamentos, definiu-se, para os objetivos deste trabalho, que *lobbying* é a comunicação realizada por indivíduos destinada a influenciar no processo de tomada de decisões, podendo, para tanto, fazer uso de uma cadeia multifacetada de atividades estrategicamente organizadas para a representação política dos seus interesses. Com esta compreensão, encontram-se condições de dar segmento ao presente trabalho, adentrando no universo jurídico, a fim de analisar a possível relação entre o *lobbying* e a Constituição da República Portuguesa.

A Constituição, por ser o conjunto de leis, normas e regras de um país ou de uma instituição que regula e organiza o funcionamento do Estado, enfim, lei máxima que define limites aos poderes públicos e concede direitos e deveres dos cidadãos, é pedra angular no debate de qualquer tema que traga consequências à sua nação. Considerando a força e a onipresença do *lobbying* no seio estatal, parece fazer sentido alçar o texto constitucional ao vértice do seu debate, observando os principais encontros e desencontros que despontam desta análise.

Iniciando o exame constitucional rastreando alguns dispositivos que respaldam e amparam a atividade de defesa de interesses dos grupos sociais organizados, optou-se por explorar os artigos 37.º, 46.º e 48.º da CRP, sendo estes aqueles que salvaguardam a liberdade de expressão, a liberdade de associação e a participação na vida pública. Observando com cautela a abrangência do conteúdo de cada um deles para, na sequência, relacioná-los com o *lobbying*, concluiu-se que estes abrem largas perspectivas para o desenvolvimento da atividade.

Dessa jornada, depreendeu-se que o cidadão, que é livre para se expressar, é livre também para se organizar em grupos, baseados nos seus interesses e ideias, com o fim de amplificar o alcance da sua comunicação, e, por conseguinte, é também livre para se utilizar dessas liberdades para exercer o direito à participação na vida pública do grupo político o qual integra. Esta é a linha de raciocínio na qual se apegam aqueles que defendem a compatibilidade do *lobbying* com o texto constitucional. Sob esse ponto de vista, a atividade, que traduz-se na interação dialógica existente entre grupos organizados e tomadores de decisões políticas, pauta-se essencialmente no gozo dos direitos supracitados.

Além do mais, percebeu-se que o conteúdo desses três dispositivos guardam íntima relação com o ideal democrático da Constituição, principalmente no que diz respeito ao seu viés participativo. Proporcionando o *lobbying* uma participação mais ativa dos governados na vida política do seu Estado, parece certa também a afirmação de que o mesmo possui potencial para atuar como instrumento democrático de representação de interesses.

O entendimento construído no decorrer do segundo capítulo abrigou o sentido de que o *lobbying* é o exercício de um conjunto de direitos constitucionalmente consagrados e, portanto, digno de proteção dentro do ordenamento jurídico. Todavia, diante da inexistência de direitos absolutos, faz-se necessário observar também as restrições impostas à atividade pelo conteúdo constitucional. Contrapondo-se ao tópico anterior, o terceiro capítulo explorou alguns tópicos de mais difícil compatibilização com a atividade. É preciso que se ressalte que a análise foi feita de acordo com as demandas contemporâneas, para tanto, levou-se em consideração os principais problemas da manifestação prática do *lobbying* nos dias atuais.

A abordagem das limitações constitucionais impostas à representação de demandas junto a quem pode tomar uma decisão iniciou pelo estudo do princípio da igualdade. Para que a atividade ocorra em consonância com os preceitos democráticos, deve-se ter a preocupação de disponibilizá-la a todos que tenham interesse, sem exclusões ou diferenciações injustificadas, oportunizando que todos os cidadãos tomem parte dos processos políticos e compartilhem das tomadas de decisões. Infelizmente, sopesar os direitos que suportam o *lobbying* com o ideal da igualdade é uma tarefa bastante complexa no dia a dia e essa dificuldade traduz-se nos frequentes casos de



desequilíbrios entre os grupos atuantes e nas indesejáveis concessões de privilégios injustificáveis.

Como segunda limitação ao trabalho dos *lobbyists*, destacou-se o princípio da transparência, amparando-se, principalmente, na análise doutrinária, vez que da literalidade do texto constitucional pouco se pôde concluir a respeito do seu conteúdo. Tendo por base a estrutura dos Estados de direito democráticos, em que o verdadeiro poder pertence ao povo, considerou-se altamente condenável que se ocultassem assuntos e medidas de interesse geral ou que individualmente afetem alguém. O princípio da transparência, que tão facilmente relaciona-se com tantos outros dispositivos expressos na Constituição, pauta-se na ideia essencial de que segredos públicos injustificáveis devam ser combatidos. Não há razão para um Estado democrático esconder de todos a sua lógica interna de organização e funcionamento. Todavia, a prática do *lobbying* em determinados contextos revelou-se como uma barreira para a concretização plena do tão almejado ideal de limpidez. Ainda que extremamente refutável, é frequente a presença camuflada de grupos profissionalizados que atuam nos bastidores do poder, sem que sejam responsabilizados pela forte influência que exercem.

Por fim, abordou-se o princípio anticorrupção, amparando-se, sobretudo, nas revolucionárias teorias desenvolvidas por Zephyr Teachout e Jónatas E. M. Machado. A corrupção é um fenômeno de grande complexidade, que encontra-se enraizada, de forma indiscriminada, em todos os Estados ao redor do mundo. Por toda sua relevância e abrangência, os mencionados autores defendem que o seu combate manifesta-se no funcionamento de todas as instituições do Estado e na realização das principais finalidades constitucionais. Dessa maneira, dispensa-se a previsão expressa do princípio no texto constitucional, pois a identificação da luta contra a corrupção enquanto propósito da Carta é suficiente para sustentar não só a existência do princípio anticorrupção, como também o seu enquadramento enquanto princípio constitucional verdadeiramente estruturante.

A atividade do *lobbying*, por vezes, encontra-se intimamente relacionada à prática da corrupção, não faltando exemplos na mídia para ilustrar a atuação corrupta de alguns *lobbyists*. Afirmar que *lobbying* não é sinônimo de corrupção, como fora feito no primeiro capítulo, não é o mesmo que dizer que as expressões são antônimas. Verificada a coadunação entre elas, é preciso que se tenha em mente a delimitação do conteúdo de

cada uma, para que se condene apenas os abusos cometidos no exercício do processo de tentativa de influência, não o *lobbying* como um todo.

Ao final dessa investigação, percebeu-se que compreender o *lobbying*, com suas virtudes e falhas é uma demanda contemporânea de grande importância. A atividade faz e não deixará de fazer parte do cenário político atual, aceitar que a mesma encontra-se presente nas mais diversas decisões parlamentares e administrativas e deixar de agir como se essa força não existisse para influenciar os tomadores de decisão é bastante urgente. Perpetuar a visão estigmatizada do *lobbying* significa manter um terreno fértil para que a atividade siga ocorrendo fora do campo de visão da lei, sem nenhum tipo de controle. Uma análise mais objetiva ajuda a definir quais seriam as garantias necessárias para que os grupos organizados operem como instrumento de estabilidade e desenvolvimento democrático e esse foi o caminho que se pretendeu perseguir na presente dissertação.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALINE BETIATTO, *O Princípio Anticorrupção e a reorientação do Direito Constitucional face aos desafios no enfrentamento à corrupção: dogmática, hermenêutica e prática*. 2019. Disponível em: <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/90287/1/Disserta%0c3%a7%0c3%a3o%20julho.pdf> Acesso em outubro de 2020.

AMÍLCAR CARNEIRO JÚNIOR, *A República Brasileira e o Princípio Constitucional Anticorrupção*. 2015. Disponível em : [https://www.academia.edu/19650450/Princ%C3%ADpio\\_anticorrupt%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/19650450/Princ%C3%ADpio_anticorrupt%C3%A7%C3%A3o) Acesso em setembro de 2020.

ANDRÉA CRISTINA DE JESUS OLIVEIRA, *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, no. 168, out./dez. 2005.

ANDREAS BROESCHID e DAVID COEN, *Business interest representations and European Commission fora: A game theoretic investigation*. MPIfG Working Paper 02/07, July 2002.

ANTÓNIO PEDRO DORES, *Espírito Anti-corrupção*. In *Corrupção e os Portugueses*. Coord. Luís de Sousa; João Triães. RCP Edições, 2008. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/6057> Acesso em outubro de 2020.

ARY FERREIRA CUNHA, *Combate à corrupção: da teoria à prática*. Editora Quid Juris, 2015.

BARBOSA DE MELO, *As garantias administrativas na Dinamarca e o princípio do arquivo aberto*. in BFDUC, Vol. VLII, 1981.

BURDETT LOOMIS, *From the Framing to the Fifties: Lobbying in Constitutional and Historical Contexts*. Extensions. Fall 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Burdett\\_Loomis/publication/237744342\\_From\\_the\\_Framing\\_to\\_the\\_Fifties\\_Lobbying\\_in\\_Constitutional\\_and\\_Historical\\_Contexts/links/54b6ac6e0cf2e68eb27eca48.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Burdett_Loomis/publication/237744342_From_the_Framing_to_the_Fifties_Lobbying_in_Constitutional_and_Historical_Contexts/links/54b6ac6e0cf2e68eb27eca48.pdf) Acesso em julho de 2020.

CARLOS MELO, *Relações governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil*. In *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed. Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Record, 2018.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Curso de direito administrativo. 32.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CHARLES E. LINDBLOM, O Processo de Decisão Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CLÁUDIA CRUZ SANTOS, A Corrupção de Agentes Públicos e a Corrupção no Desporto. Coimbra: Almedina, 2018.

CLIVE S. THOMAS, Research Guide to U.S. and International Interest Groups, Westport, Conn: Greenwood Publishing Group, 2004.

COLIN LEYS, What is the Problem About Corruption. In The Journal of Modern African Studies. Vol. 3, n.º 2 , Aug., 1965.

DANIEL SARMENTO, Comentário ao artigo 5.º, IV. In Comentário à Constituição do Brasil. Coord. J.J. Gomes Canotilho; Gilmar F. Mendes; Ingo W. Sarlet; Lenio L. Streck, São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

DAVID BICKNELL TRUMAN, The governmental process: political interests and public opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1971.

DAVID SIMPSON, Pressure Groups, series: access to politics. London: Hodder & Stoughton, 1999.

DÉBORA MELO FERNANDES, O princípio da transparência administrativa: mito ou realidade. In Revista da Ordem dos Advogados, Ano 75, Lisboa, Jan – Jul, 2015.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

DON WOLFENBERGER, *Factions and the Public Interest*, 2001. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/event/lobbyintro.pdf>. Acesso em junho de 2020.

DONALD R. MATTHEWS, U.S. Senators and Their World. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1960.

DONATELLA DELLA PORTA e ALBERTO VANNUCI, Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. in Crime, Law and Social Change, n.º 31, 1999.

EDUARDO ANTÓNIO DA SILVA FIGUEIREDO, *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Jundiaí, SP: Editora In House; Editora Brasília, 2019.

FABIO KONDER COMPARATO, *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 6.<sup>a</sup> ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FERNANDO ALVES CORREIA. *Justiça Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2016.

FLAVIA DE CAMPOS PINHEIRO, *O conteúdo constitucional da liberdade de associação*, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em:

<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/8094/1/Flavia%20de%20Campos%20Pinheiro.pdf>. Acesso em agosto de 2020.

GENE M. GROSSMAN e ELHANAN HELPMAN, *Special Interest Politics*. Cambridge: The MIT Press, 2001. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/23573546\\_Special\\_Interest\\_Politics#read](https://www.researchgate.net/publication/23573546_Special_Interest_Politics#read).

Acesso em Julho de 2020.

GEORGE BRASIL PASCHOAL PÍTSICA, *Cidadania, transparência, proteção do erário e os Tribunais de Contas*. *Revista Controle*. Vol. X. N.º2, Jul-Dez 2012. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/327926088\\_Cidadania\\_transparencia\\_prot\\_ecao\\_do\\_erario\\_e\\_os\\_Tribunais\\_de\\_Contas](https://www.researchgate.net/publication/327926088_Cidadania_transparencia_prot_ecao_do_erario_e_os_Tribunais_de_Contas) Acesso em outubro 2020.

GIGI GRAZIANO, *Les Lobbies*. Roma: Ed. Laterza, 2<sup>a</sup> Edizione, 2007.

GIGI GRAZIANO, *Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano*. Rio de Janeiro: Dados, v.37, n.2, 1994.

INGO WOLFGANG SARLET, *Direito Fundamentais em espécie*. In Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. *Curso de Direito Constitucional*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

IMMANUEL KANT, *A paz perpétua. Um projeto filosófico*. Trad. Artur Morão. Covilhã, Universidade da Beira Interior, 2008. Disponível em: [http://www.lusosofia.net/textos/kant\\_immanuel\\_paz\\_perpetua.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf) Acesso em setembro de 2020.

IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

J.J. GOMES CANOTILHO, JONATAS E. M. MACHADO e ANTÔNIO PEREIRA GAIÓ JÚNIOR, *Biografia não autorizada versus liberdade de expressão*. Curitiba: Juruá, 2014.

J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada – Vol. I, artigos 1º A 107*. 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

J. GOMES CANOTILHO. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

JEAN MEYNAUD, *Os Grupos de Pressão*, Lisboa: Publicações Europa-América, 1967.

JEREMY RICHARDSON, *Government, Interest Groups and Policy Change*, in *Political Studies*, vol. 48, issue 5. December 2000.

JEFFREY M. BERRY e CLYDE WILCOX, *The Interest Group Society*, 6<sup>th</sup> Edition. New York: Routledge, 2018.

JOÃO SÉRGIO RIBEIRO, *A debilidade do direito de participação política*, *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano 2, n.º 6, 2013. Disponível em: [http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/06/2013\\_06\\_05605\\_05632.pdf](http://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/06/2013_06_05605_05632.pdf). Acesso em setembro de 2020.

JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 3.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

JÓNATAS E. M. MACHADO, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e ESTEVES CARLOS HILÁRIO, *Direito Constitucional Angolano*, 4.ª ed. Petrony, 2017.

JÓNATAS E.M. MACHADO, *Direito da União Europeia*, 3.ª edição. Coimbra: Gestlegal. 2018.

JÓNATAS E. M. MACHADO e IOLANDA A. S. RODRIGUES DE BRITO, *Liberdade de expressão, informações falsas e figuras públicas: o perigo de manipulação da esfera de discurso público*, Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito. Vol. XCV, Tomo I, 2019.

JORGE MIRANDA, *Curso de direito constitucional: vol. 1. Estado e constitucionalismo. Constituição. Direitos fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.

JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 66 de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa*. In Estudos sobre o Código de Procedimento Administrativo. Cadernos de ciência da legislação. n.ºs 9/10, Jan- Jun 1994.

KAY LEHMAN SCHLOZMAN e JOHN T. TIERNEY, *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper and Row, 1986.

LÚCIA MARIA AMARAL. *O princípio da igualdade na Constituição Portuguesa*. In Estudos em homenagem ao Professor Doutor Armando M. Marques Guedes. Org. Jorge Miranda. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.

LUÍS DE SOUSA, *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Abril de 2011.

LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Mito e realidade da transparência administrativa*, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró, Vol. II. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1993.

LUÍS ROBERTO BARROSO. *Igualdade perante a lei*. In Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos. Vol.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LUÍS ROBERTO BARROSO, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. – 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS, *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*, Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>. Acesso em junho de 2020.

MARIA LUÍSA DUARTE, *O direito de petição. Cidadania, participação e decisão*. Coimbra: Coimbra Editora. 2008.

MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO. *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996.

MARY EARHART DILLON, *Pressure Groups*, The American Political Science Review, Vol. 36, n.º 3, Jun. 1942. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/1949625?readnow=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1949625?readnow=1&seq=1#page_scan_tab_contents) Acesso em agosto de 2020.

MILTON SELIGMAN e FERNANDO MELLO, *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*, 1ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2018.

MURILLO DE ARAGÃO, *A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recente no Brasil*. In Revista de Sociologia e Política, n.º 06-07, 1996. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39346> Acesso em julho de 2020.

NELSON A. JOBIM e LUCIANO INÁCIO DE SOUZA. *A regulamentação do lobby: análise comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos*. In Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 1.ªed. Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Editora Record, 2018.

NICHOLAS W. ALLARD, *Lobbying is an honorable profession: The Right to Petition and the Competition To Be Right*. Stanford Law and Policy Review, 2008.

NOBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO, *Dicionário de política*, trad. Carmen C, Varriale et ai. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

PAUL KRUGMAN, *Lobbyists, Gun and Money*. In Opinion – The New York Times, 25/03/2012. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/03/26/opinion/krugman-lobbyists-guns-and-money.html> Acesso em julho de 2020.

PAULA RACCANELLO STORTO, *Liberdade de associação e os desafios das organizações da sociedade civil no Brasil*, 2014. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde11042016134719/publico/VersaoRevisada\\_DissertacaoPaulaStortoNUSP7939650](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde11042016134719/publico/VersaoRevisada_DissertacaoPaulaStortoNUSP7939650). Acesso em setembro de 2020.

PAULO SOTERO e ANNA C. PRUSA, *O lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito*. In Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo, 1ª ed., Org. Milton Seligman e Fernando Mello. São Paulo: Editora Record, 2018.

PAULO TRIGO PEREIRA, *Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado*, 2001. Disponível em: <http://doczz.com.br/doc/608842/governabilidade--grupos-de-press%C3%A3o-e-o-papel-do-estado> Acesso em julho de 2020.

PEDRO COSTA GONÇALVES, *Notificação dos actos administrativos: notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências de uma imposição constitucional*. In Ab uno ad omnes - 75 anos da Coimbra Editora. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.



ROBERTO JENKINS LEMOS, *Lobby: direito democrático*. São Paulo: Editora Sagra, 1988.

RAFAEL BUSTOS GISBERT, *Corrupción de los Gobernantes, Responsabilidad Política y Control Parlamentario*. In *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 19, 2007. disponível em < <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6754/6452>> acesso em outubro de 2020.

RUI MIGUEL MARRANA, *O Lobbying: Origem, Desenvolvimento e Perspectivas*. Revista Direito Lusíada, 2014.

SAID FARHAT, *Lobby. O que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*, 1.ª ed. São Paulo: Editora Peirópolis, 2007.

SUZANA TAVARES DA SILVA, *O princípio da transparência: da revolução à necessidade de regulação*, in *As reformas do sector público: perspectiva ibérica no contexto pós-crise*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015.

THOMAS M. SUSMAN, *Lobbying in the 21st Century – Reciprocity and the Need for Reform*, *Administrative Law Review*, vol. 58, No. 4 (Fall 2006).

TIAGO TIBÚRCIO, *O direito de petição perante a Assembleia da República*. 1.ª ed. Coimbra: Wolters Kluwer/ Coimbra Editora, 2010.

WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

WAGNER PRALON MANCUSO e ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA GOZETTO, *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* *Organicom*, ano 8, n.º 14, 1.º semestre de 2011.

WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO, *Curso de Direito Civil, Parte Geral*. 39ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

WILLIAM P. BROWNE, *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*. Washington: Georgetown University Press, 1998.

WOODROW WILSON, *The New Freedom - A Call For the Emancipation of the Generous Energies of a People*. New York and Garden City: Doubleday, Page & Company, 1913. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/14811/14811-h/14811-h.htm>. Acesso em junho de 2020.

ZEPHYR TEACHOUT, *Constitutional Purpose ant the Anti-Corruption Principle*. Northwestern University Law Review, n. ° 108, 2014.

ZEPHYR TEACHOUT, *The Anti-Corruption Principle*. Cornell Law Review, n. ° 94, 2009.

ZEPHYR TEACHOUT, *The forgotten law of lobbying*, 13 Election L.J. 4. University School of Law, 2014. Disponível em: [https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1621&context=faculty\\_scholarship](https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1621&context=faculty_scholarship) Acesso em setembro de 2020.

## 7. DOCUMENTOS ACESSADOS

AMERICAN LEAGUE OF LOBBYISTS, *What Is Lobbying?* Disponível em <http://www.alldc.org/publicresources/lobbying.cfm> . Acesso em junho de 2020.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - DIVISÃO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA E PARLAMENTAR, *Marco Legal Regulador da Representação de Interesses (Lobbying)*, Lisboa: Coleção Temas: nº 62, Julho de 2016. Disponível em <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/Lobbying.pdf> Acesso em Agosto de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 4815/DF*. 2015. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 10/06/2015. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4271057> Acesso em agosto de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 5394/DF*. 2018. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. 22/03/2018. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4860251> Acesso em setembro de 2020.

CASA CIVIL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, *Of. nº 8860 – 12.7.2019*. Disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76566d563062793177616d77794d6a557457456c4a535335775a47593d&fich=Veto-pjl225-XIII.pdf&Inline=true>. Acesso em agosto de 2020

COMISSÃO EUROPEIA, *Proposta de Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório*, 28 de Setembro de 2016. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191864811e6b07601aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191864811e6b07601aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF). Acesso em Agosto de 2020.

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, II, série A nº 120/XIII/ 4, Decreto nº 311/XIII - 02.07.2019. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/13/04/120S1/2019-07-02/2?pgs=2-6&org=PLC>. Acesso em agosto de 2020.

HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Lobbying Disclosure Act of 1995*, November 14, 1995. Disponível em <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/339>. Acesso em agosto de 2020.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Acordo entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre o Registro de transparência para organizações e trabalhadores independentes que participam na elaboração e na execução das políticas da União Europeia*, 19 de setembro de 2014. Disponível em <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:277:FULL&from=PL>. Acesso em agosto de 2020.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Resolução do Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento do quadro que rege as actividades dos representantes de grupos de interesses (<<lobbyists>>) junto das instituições da União Europeia*, 8 de Maio de 2008. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008IP0197&from=FR>. Acesso em Agosto de 2020.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*, 7 de junho de 2016. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF). Acesso em Agosto de 2020.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (versão consolidada)*, 7 de junho de 2016. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF) Acesso em Agosto de 2020.

PORTUGAL, Tribunal Constitucional, *Acórdão n.º231/92, processo n.º 34/90*. Relator: Assunção Esteves. 29/06/92. Disponível em <https://blook.pt/caselaw/PT/TC/463956/> Acesso em setembro de 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *How do you define corruption?* Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define> acesso em outubro de 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*, disponível em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/convencao.html> Acesso em outubro de 2020.