

JOSÉ PEDRO VAZ FERNANDES

**O PL nº. 1.202/2007 e a Regulação do Lobby no Brasil:
a consolidação de um contexto normativo já vigente**

Dissertação de mestrado

Professor Orientador: Dr. Humberto Falcão Martins



Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Administração de Brasília
Programa de Mestrado em Administração Pública

Brasília-DF

2020

JOSÉ PEDRO VAZ FERNANDES

**O PL nº. 1.202/2007 e a Regulação do Lobby no Brasil:
a consolidação de um contexto normativo já vigente**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Administração Pública
do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Brasília-DF

2020

FERNANDES, José Pedro Vaz. **O PL n.º. 1.202/2007 e a Regulação do Lobby no Brasil:** a consolidação de um contexto normativo já vigente. Brasília: IDP, 2020. 80 páginas.

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública do Programa de Mestrado em Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Nome: FERNANDES, José Pedro Vaz

Título: **O PL nº. 1.202/2007 e a Regulação do Lobby no Brasil**: a consolidação de um contexto normativo já vigente

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Dr. Humberto Falcão Martins

Aprovado em: 27/03/2020

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Dr. Humberto Falcão Martins

Orientador

Prof. Dr. Flávio Unes

Prof. Dr. Rafael Silva

RESUMO

A regulamentação do lobby no Brasil é tema que vem ganhando relevo, especialmente, diante das controvérsias que relacionam a atividade com práticas corruptivas e que geram uma imagem negativa para a atividade que, a despeito do que se argumente, encontra suporte legal no ordenamento jurídico. Depois de diversas iniciativas de propostas para regulamentá-la, há grandes chances de que o PL n.º 1.202/2007 acabe sendo aprovado (considerando texto substitutivo já emendado). Ao examinar o teor do referido projeto, tendo em vista os princípios colocados pela OCDE e a experiência norte-americana, bem como as normas já em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, conclui-se que a proposta está alinhada ao panorama internacional, além de representar uma consolidação de normas já vigentes no país, apenas inovando pelas definições colocadas, que conferem um caráter de legalidade e maior legitimidade ao desempenho da atividade. Assim sendo, sua aprovação não deveria representar polêmica, uma vez que não revoluciona no ordenamento. Por outro lado, ter a norma específica aprovada representaria grande avanço para a melhora da imagem da atividade e para uma garantia de maior dignidade ao exercício da profissão.

Palavras-chaves: Lobby; relações institucionais e governamentais; regulamentação; contexto normativo atual; propostas.

ABSTRACT

The regulation of the lobby in Brazil is a subject that carries increasing prominence, especially, considering the controversies that relate the activity with corruptive practices and that generate a negative image for the practice, which, in spite of any argument, finds legal support in the Brazilian legal order. After several attempts to regulate it, there are now great chances that the PL 1,202/2007 might be approved (considering the substitutive text already amended). When examining the content of such project, bearing in mind the Principles foreseen by OECD and the north American experience, as well as the rules already enshrined in the Brazilian legal order, it is possible to conclude that the proposal is adjusted to the international scenario and, besides, it represents a consolidation of rules that are already valid in the country, thus, the only innovation is related to the definitions brought, which provide the development of such activity with a legal character and more legitimacy. Therefore, its approval should not represent such controversy, once it brings no great revolution to the current valid legal order. On the other hand, the approval of one specific rule for the activity would represent an important step forward, so it may have a better image and in order to guarantee more dignity to the professionals that develop it.

Keywords: Lobby; Institutional and Governmental relations; Regulation; Current normative scenario; proposals.

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	6
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – PANORAMA DO LOBBY NO BRASIL	13
1.1. Delimitação do objeto de estudo	13
1.2. Breve histórico do lobby no Brasil: Tentativas de regulamentação	15
1.3. A necessidade da mudança da visão da atividade do lobby	22
CAPÍTULO 2 – PARÂMETROS INTERNACIONAIS: OS PRINCÍPIOS DA OCDE E A LONGA TRANJETÓRIA DOS EUA	28
2.1. A tendência de regulamentar a atividade de lobby.....	28
2.2. Orientações da OCDE em relação ao lobby	29
2.3. A regulamentação do lobby nos Estados Unidos de América.....	38
2.4. Conclusão parcial: principais parâmetros identificados	42
CAPÍTULO 3 – A REGULAÇÃO INDIRETA DO LOBBY NO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL	44
3.1. O Lobby na Constituição Federal.....	44
3.2. O Lobby na legislação nacional	49
3.3. Exame do PL n°. 1.202/2007 à luz das considerações apresentadas	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

INTRODUÇÃO

As discussões sobre a atividade de lobby no país vêm permeando a agenda de debates públicos do Brasil há mais de quarenta anos. Contudo, o tema ganhou maior relevância recentemente, especialmente, em função da frequente correlação estabelecida com a pauta anticorrupção. Assim, nos últimos anos, a controvérsia sobre a necessidade de regulamentar a atividade tem gerado polêmicas, dividindo opiniões.

Muito se argumenta que a regulamentação das relações entre os representantes de interesses privados e os membros do setor público poderia constituir importante ferramenta, alinhada às práticas democráticas, para a garantia de transparência, o que já seria um benefício para a sociedade. Neste contexto, a regulamentação do lobby caminharía na mesma direção do combate à corrupção, podendo auxiliar na redução de práticas ilegais.

Vale ressaltar que o último relatório feito pela Transparência Internacional coloca o Brasil na posição de 105º sobre a percepção de corrupção no mundo em 180 países e territórios¹, o que denota a urgência de se buscar medidas que auxiliem a mitigar o problema.

Por outro lado, o estendido debate sobre o tema demonstra a carência de consenso tanto sobre a necessidade, quanto acerca do teor desta regulamentação. A parcela da doutrina que é refratária a esta regulação aponta, dentre os potenciais prejuízos dela decorrentes, a criação de obstáculos à entrada dos menos poderosos. Destaca, ademais, a necessidade de manter algum grau de confidencialidade nas negociações, a fim de que sejam viabilizadas. Afirma, ainda, que a relação custo-benefício não justificaria o esforço por parte do Estado². Por outro lado, há também bastante literatura favorável, que sinaliza os benefícios de uma regulamentação que garanta maior transparência. Adicionalmente, a experiência internacional tem demonstrado uma tendência ao fortalecimento da disciplina normativa da matéria.

Atualmente, o lobby já é regulamentado em múltiplas localidades, seja por meio de regras vinculantes (*hard law*), seja através de normas não vinculantes (*soft law*). Há, ainda, ordenamentos onde o tema é disciplinado através de autorregulação, por meio de Códigos de Conduta. Inclusive, vale ressaltar que, em alguns países, a própria legislação prevê

¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018**. 2018. Disponível em: <<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

² PAGOTTO, L.; MINTO, B. M.; CORTELETTI. **O longo e tortuoso caminho da regulamentação do lobby**. 22.03.2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-longo-e-tortuoso-caminho-da-regulamentacao-do-lobby-22032017>. Acesso em: 10 jul. 2019.

paralelamente um Código de Conduta para regulamentar a atuação dos lobistas, de modo que a atividade passa a ser duplamente disciplinada.

Países como Estados Unidos (atualmente, *Honest Leadership and Open Government Act*, de 2007, que emendou o *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, que, por sua vez, havia substituído o *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946), Chile (*Ley del Lobby*), Irlanda (*Registration of Lobbying Act*, 2015), França (*Loi Sapin II*, 2016), Lituânia (*Lobbying Act*, 2001), Áustria (*Lobbying and Special Interest Group Transparency Law*, 2013), Polônia (*Act on Legislative and Regulatory Lobbying*, 2006), Eslovênia (*Integrity and Prevention of Corruption Act*, 2010) regulam o lobby por meio de legislação específica, assim como o faz o Reino Unido (*Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, 2014). Por sua vez, países como Alemanha (*Bundestag Rules of Procedure*, 1972) e Holanda (*House of Representatives Rules of Procedure*, 2012) detêm normas não vinculantes (“*soft regulation*”). Já, em países como Finlândia, Espanha, República Checa, Croácia, Itália, Letônia e România, a atividade é objeto de autorregulação, sendo disciplinada por Códigos de Conduta³.

Esta onda de regulamentação da matéria no cenário internacional está alinhada à busca pela efetivação da transparência, considerada como relevante ferramenta para aumentar a confiança nas instituições e o poder dos cidadãos de manter os representantes e tomadores de decisão responsáveis por suas ações⁴, de modo que se poderia, ainda, alcançar o resultado de mitigar práticas corruptas.

No Brasil, a discussão foi intensificada nos últimos anos, especialmente em decorrência do cenário de combate à corrupção, impulsionado por diversos escândalos, notadamente pela operação lava-jato. Pode-se afirmar que a forte presença do assunto nos debates políticos e o espaço dedicado pela mídia nacional têm contribuído para melhorar tanto a imagem dos lobistas, como para fomentar o debate sobre os potenciais benefícios de sua regulamentação. As discussões acerca da necessidade de criar uma regulamentação e sobre seu conteúdo também ganharam importância como objeto de pesquisas acadêmicas.

Adicionalmente, os profissionais de relações governamentais, como frequentemente são denominados os lobistas, passaram a organizar-se em associações, que representam seus

³ EUROPA PARLIAMENT. Regulation of lobbying across the EU. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf. Acesso em 01 jan. 2020.

⁴ OECD. **Transparency in lobbying activities fosters trust**. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities_9789264214224-5-en#page2. Acesso em 01 jan. 2020.

interesses, e, em fevereiro de 2018, a profissão foi finalmente reconhecida pela Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho.

Todos estes fatos têm ajudado a “inclinara balança” para o lado favorável à regulamentação e a gerar uma convergência das opiniões para a legalização da atividade. No entanto, a despeito da recorrência do assunto entre especialistas e da frequência com a qual ocupa espaço na mídia nacional, o país ainda não conseguiu avançar ao patamar das nações que possuem legislação própria sobre a prática. E esta carência de regulamentação específica não decorre de falta de interesse parlamentar, tampouco da ausência de tentativas de aprovar projetos sobre o tema.

Desde o início da década de 1970, ambas as casas legislativas mostraram interesse para a regulamentação, com a apresentação de diferentes projetos⁵. Contudo, até o momento, nenhum deles foi aprovado.

Por outro lado, não se pode desconsiderar o conjunto de normas que tem passado pela aprovação do Congresso Nacional, as quais, nos últimos anos, têm acabado por gerar uma regulação para o tema, seja parcialmente, seja indiretamente. Dentre estas normas, podem-se citar a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção (“LAC”), a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à informação (“LAI”), a Lei nº 12.813, de 1º de julho de 2013, chamada de Lei de Conflito de Interesses, dentre outras.

Isto também acaba por levantar a questão sobre a necessidade de uma regulamentação mais específica ou sobre o quão inovadoras, em relação ao atual ordenamento jurídico, são as propostas em debate no Congresso Nacional, a ponto de justificar tamanha controvérsia.

O objeto de análise deste trabalho reside exatamente sobre este questionamento. Parte-se da hipótese de que, a atual versão da proposta de regulamentação específica cuja tramitação no Congresso está mais avançada (notadamente, o PL nº 1.202/2007) agrega pouco conteúdo às normas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro – ainda que seja um ponto de partida necessário, para que se passe a regulamentar a matéria.

Pretende-se, portanto, responder, considerando o ordenamento jurídico brasileiro atual e as normas já aprovadas acerca de temáticas correlatas ao lobby, em que medida o já referido PL nº 1.202/2007 provoca alterações significativas em relação às normas já postas.

⁵ PAGOTTO, L.; MINTO, B. M.; CORTELETTI. **O longo e tortuoso caminho da regulamentação do lobby**. 22.03.2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-longo-e-tortuoso-caminho-da-regulamentacao-do-lobby-22032017>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Adicionalmente, discute-se também o conteúdo mínimo ideal para uma possível formalização legal da matéria, ou seja, considerando a prática de uma regulamentação mais madura sobre a temática e os princípios postos por órgãos multilaterais, se há lacunas relevantes no referido projeto.

Busca-se, por fim, demonstrar que parâmetros devem ser seguidos, para que eventual regulamentação da atividade não se torne inócua ou até prejudicial (como argumentam, por exemplo, aqueles que apontam os riscos ao acesso dos grupos menos poderosos aos *policy makers*).

A metodologia de pesquisa adotada segue o método dedutivo e hipotético, a partir de uma pesquisa exploratória, para verificar as normas já existentes no ordenamento jurídico brasileiro que disciplinam temáticas correlatas ao lobby e acabam por instituir uma regulamentação para a atividade destes profissionais de relações governamentais, ainda que de forma indireta ou tangencial. Propõe-se, ainda, a realização de uma pesquisa bibliográfica de doutrina e de referências internacionais, de modo a apontar que parâmetros deveriam ser observados.

O primeiro capítulo apresenta um panorama do lobby no Brasil, iniciando pela sua conceituação e passando pelo histórico das tentativas de regulamentação, para finalizar com as considerações sobre a necessidade de mudança da visão negativa da atividade de representação de interesses aqui estudada.

Já o segundo capítulo, embasado nos paradigmas da regulamentação do lobby no plano normativo internacional, especialmente a partir das considerações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da longa experiência dos Estados Unidos, apresenta as principais lacunas da proposta de regulamentação do tema no Brasil.

Ainda que o Brasil não seja membro da OCDE, optou-se por destacar os aspectos reputados como relevantes para a organização, tendo em vista que o país já é um dos parceiros-chave e vem pleiteando sua candidatura a membro. Ademais, os parâmetros estabelecidos por este organismo internacional costumam constituir referência mesmo para as práticas internas de múltiplos países, o que gera um nível interessante de uniformidade, pelo menos, em relação aos princípios comumente observados. Não se pode, portanto, desconsiderar sua relevância quando se pensa em criar uma regulação que já foi objeto de intenso debate pela organização.

Também se reputou importante verificar os debates havidos nos Estados Unidos, uma vez que o país foi o primeiro a regular a matéria e, no curso da vigência da primeira regulação, diversos debates originaram alterações no tratamento da matéria. Sendo assim,

ainda que não seja recomendável “importar” suas normas diretamente, é imprescindível conhecer os problemas enfrentados e as soluções encontradas por um ordenamento que, apesar de bastante diferente do brasileiro, já enfrenta a controvérsia há mais de 70 anos.

Por sua vez, o terceiro capítulo cuida do exame das normas correlatas no ordenamento jurídico brasileiro, e apresenta o detalhamento da proposta do referido PL nº 1.202/2007, cujo conteúdo servirá de baliza para o exame ora realizado. O objetivo consiste em traçar um paralelo entre os conteúdos que já estão inseridos no ordenamento brasileiro e as disposições do referido projeto, de modo a avaliar quais foram as principais inovações propostas.

Finalmente, serão apresentadas as considerações finais, partindo do recorte apresentado no capítulo 1, combinado com os parâmetros definidos com base no exame realizado no capítulo 2, que traz a experiência internacional a partir dos princípios da OCDE e da regulamentação norte-americana, e complementado pela análise detalhada no capítulo 3, acerca do que já existe no ordenamento brasileiro em paralelo ao PL nº 1.202/2007, para que se possa concluir em que medida a proposta em tramitação mais avançada foi capaz de inovar no ordenamento e quais são as principais lacunas detectadas.

CAPÍTULO 1 – PANORAMA DO LOBBY NO BRASIL

1.1. Delimitação do objeto de estudo

Desde a redemocratização no Brasil, o Legislativo debate a regulamentação da prática de lobby, contudo, sem ter ainda conseguido aprovar uma lei específica sobre o tema. A carência desta regulamentação direta contribui para ainda manter bastante preconceito em relação à atividade.

A despeito de a visão negativa e estereotipada do lobista ter começado a perder algum espaço recentemente, principalmente nas instituições de ensino e pesquisa, como também entre alguns profissionais e políticos, o lobby costuma ser frequentemente visto de forma equivocada. É muitas vezes relacionado a um meio escuso para conseguir aprovar interesses particulares ou até mesmo confundido com o pagamento de propinas, como foi observado nas recentes operações da Polícia Federal e do Ministério Público⁶.

A perspectiva adversa do termo tem origem no próprio nome em inglês, que remete às conversas havidas, geralmente, nos lobbies de hotéis frequentados por políticos, entre estes e os grupos de interesse que buscavam influenciar suas decisões políticas⁷. Decorre daí a tendência de associar o lobby a interesses particulares.

Portanto, antes de adentrar o debate sobre a regulamentação do lobby, é imprescindível ter clareza sobre o que é o lobby, para compreendê-lo como uma figura neutra. Desse modo, se praticada adequadamente, a atividade pode gerar impactos positivos quando da formação das políticas públicas, especialmente as mais complexas.

A doutrina conceitua o lobby de diversas formas. É relevante, inicialmente, apresentar a definição de um dos trabalhos mais atuais e completos sobre o tema. Para Milton Seligman e Fernando Mello, o lobby é uma atividade de pressão de um grupo social organizado com a meta de interferir de forma direta nas decisões do poder público e, de maneira consequente, gerar um novo cenário regulatório em favor de suas causas ou interesses específicos⁸.

⁶ TIMM, C. C. S.; LOURENÇA, B. A. **Regulamentação do lobby e princípio da igualdade de acesso**. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018>. Acesso em: 12 jul. 2019.

⁷ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado**. Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. p. 218.

⁸ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Op. Cit.** p. 219.

Por sua vez, Said Farhat apresenta conceituação mais abrangente. O autor compreende o lobby como o conjunto de atividades de representação de interesses junto às autoridades públicas. Para ele, o lobby engloba toda atividade organizada, que seja realizada dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses estabelecidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo Poder Público, para informá-lo, e, assim, conseguir alcançar certas medidas, decisões, atitudes⁹.

Ou ainda, para Wagner Mancuso e Andréa Gozetto, fazer lobbying é argumentar sobre interesses junto aos agentes do Poder Público que tomarão decisões, sendo, portanto, um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos, inclusive na jovem democracia do Brasil¹⁰.

Constata-se que, com algumas nuances, as definições caminham em um mesmo sentido: de influenciar as decisões a serem tomadas por agentes do Poder Público. Considerando que alguns autores caracterizem esta influência como uma pressão exercida pelos grupos de interesse, é importante ter em mente que a atividade é informativa e não deve ser orientada por qualquer tipo de coerção ou chantagem aos agentes públicos.

Desse modo, pode-se consolidar as definições apresentadas anteriormente, agregando este último aspecto. Conclui-se, assim, que o lobby é a atividade praticada de modo profissional (mediante remuneração) por um grupo interessado nos resultados de determinada decisão política, que consiste em expor os aspectos técnicos acerca do conteúdo em questão aos agentes públicos envolvidos na tomada desta decisão, de modo a orientá-los e a influenciar o resultado final, sem utilizar meios coercitivos ou chantagens.

Vale ressaltar que a possibilidade de conversar com agentes públicos para influenciar suas decisões decorre naturalmente da opção por um sistema democrático, onde devem ser garantidos os direitos de participação e controle social sobre as decisões tomadas pelo Poder Público, especialmente quando terão impactos sobre a coletividade. Os benefícios do controle social são pacíficos na doutrina democrática. Entretanto, a ação de fazer lobby é carregada de preconceito adverso. Seus executores são notados como agentes fora da legalidade, representando atos contrários aos do conjunto social.

Em linha com a definição adotada, podemos definir o lobista como um intermediário de interesses junto a organismos do Estado. Ele mostraria aos responsáveis por influenciar certa política pública, a perspectiva de um certo grupo ou segmento que seja por ela afetado.

⁹ FARHAT, Said. **Lobby – o que é**. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

¹⁰ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Organicom**. a. 8, n° 14, 1° sem. 2013.

Até este ponto, o lobista desempenha o mesmo papel que um cidadão interessado no resultado da política pública.

Mas o que diferencia o lobista do cidadão comum? O que caracteriza especificamente o lobista é o fato de que a atividade de lobby é costumeiramente remunerada. Ou seja, o limiar que determina que um cidadão seja identificado como lobista parece residir tão somente no fato de que, para estes, a atividade é exercida profissionalmente.

Se dotada de argumentos técnicos pertinentes ao tema sobre o qual se irá decidir ou sobre as consequências da decisão tomada para os interesses públicos, não há por que se considerar que esta atividade seja menos relevante que a participação popular. No entanto, conforme destacado em pesquisa publicada pelo IPEA, apesar de relevante, o lobby foi relativamente negligenciado pela ciência política brasileira por longo período¹¹.

1.2. Breve histórico do lobby no Brasil: Tentativas de regulamentação

Conforme já referido, a regulamentação da atividade de lobby tem se apresentado como um assunto frequente na agenda de debates públicos do Brasil há mais de quarenta anos. Visto de forma controversa e comumente posicionado no limiar entre a legalidade e a obscuridade, a demanda por sua regulação veio ganhando força em meio à pauta de combate à corrupção, uma vez que é apontada como ferramenta relevante para garantir transparência e aumentar a qualidade da democracia.

Ricardo Rodrigues afirma que o primeiro reconhecimento formal da existência de grupos de interesse agindo no poder legislativo data de 1972, quando foi apresentado o Projeto de Resolução de nº 38, que mais tarde originou o art. 60 do Regimento Interno da Câmara na época. Este projeto previa o credenciamento de entidades de empregadores, colaboradores e órgãos de profissionais liberais¹².

Entretanto, a primeira tentativa de regulamentar o lobby no ordenamento brasileiro, ainda que de forma tangencial, data do ano de 1969. Sob regime militar e em que pese as restrições que existem na sociedade civil, a proposta apresentada ao então presidente Costa e Silva sugeria uma norma para possibilitar que os grupos de interesse pudessem apresentar proposições, de forma direta, ao Congresso Nacional, sem a intermediação de parlamentares. Miguel Reale, autor da proposta, declarou na época:

¹¹ SANTOS et al. *Lobbying no Brasil*: profissionalização, estratégias e influências. Brasília: IPEA, 2017.

¹² RODRIGUES, Ricardo J. P. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 1, Janeiro/fevereiro, 1996, p. 55.

Temos hoje um fenômeno fundamental, que são os grupos de pressão que atuam à margem do Congresso. É melhor recebê-los na sua realidade, de maneira que, em lugar de o projeto ser apresentado pelos Deputados, através de formas indiretas, o seja pelas próprias organizações, conservando-se tal como é. (...) A ciência política moderna não pode fechar os olhos diante desse fenômeno. Do ponto de vista empresarial, ainda se aceita. São os órgãos maiores da representação, da categoria dos empresários. [...] O elemento decisório, que caracteriza o ato político, permanece na Câmara, não pertence a esses outros órgãos. Eles apenas põem em movimento, de maneira direta¹³.

Registre-se que, embora louvável, o direito de iniciativa popular em projetos de lei apenas foi incorporado à Constituição de 1988, e ainda com relevantes restrições, de modo que poucos projetos fossem formalizados com base no art. 61, § 2º da Constituição¹⁴.

Outro registro data do final da década de 70, em proposta do então Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Marco Maciel, que, na ocasião, era presidente da Câmara dos Deputados. O citado parlamentar teria liderado um processo de reforma do Regimento Interno da casa, para aprimorar o já mencionado art. 60, para o credenciamento das assessorias parlamentares de ministérios, órgãos da administração pública federal indireta, entre outras instituições civis. O parlamentar não desistiu de tentar regular a matéria¹⁵.

Após o reconhecimento formal no Regimento Interno da Câmara, foi apresentado, em 1984, o Projeto de Lei do Senado nº 25, pelo parlamentar pioneiro no tema, senador Marco Maciel. Tomando a legislação norte-americana de 1946 (*Federal Regulation of Lobbying Act*) como base¹⁶, o então senador procurava disciplinar o comportamento e a atuação dos grupos de pressão no âmbito do Poder Legislativo, definindo a maneira e os limites desta atuação. Trazia uma definição de transparência, determinava o registro dos operadores do lobby perante as Mesas Diretoras do parlamento e exigia um credenciamento

¹³ BRASIL. Senado Federal. **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**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

¹⁴ BRASIL. Senado Federal. **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**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

¹⁵ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Op. Cit.**

¹⁶ BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. **O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade**. Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. 2015. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6742/1/Francisco%20Sergio%20Oto%20Souza%20Bonelli.pdf> >. Acesso em: 27 jun. 2019.

que lhes possibilitava acesso às casas legislativas¹⁷. Contudo, o projeto sequer passou por deliberação no Senado Federal¹⁸.

Ante o insucesso em sua tramitação, a proposição foi arquivada. No entanto, ela foi reapresentada em 1989, com poucas mudanças como Projeto de Lei do Senado nº 203/1990, tendo recebido um parecer favorável da referida casa legislativa. Tratava especificamente do registro e divulgação dos gastos das entidades que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo. No entanto, sua apreciação não foi finalizada¹⁹.

Enviada à Câmara como Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, a proposta recebeu parecer favorável da Mesa Diretora. Contudo, foi considerada como inconstitucional na Comissão de Constituição e Justiça, sob o argumento de que o assunto deveria ser regulamentado por resolução do Congresso Nacional. Após aprovação de recurso de autoria do Deputado Paes Landim, o projeto foi enviado ao Plenário, onde se mantém sem resolução²⁰, não tendo havido nenhuma movimentação em sua tramitação desde 2003²¹.

Apresentando erros e acertos, o Projeto de Lei do parlamentar Marco Maciel representou um marco à tentativa antiga de se regulamentar o *Lobby* no Brasil, incentivando a propositura de novos projetos de lei sobre o tema em ambas as casas parlamentares nos anos seguintes²². No âmbito do Congresso Nacional, são identificadas pelo menos 17 propostas legislativas sobre o tema, dentre as quais 12 são substancialmente distintas. A apreciação dessas proposições legislativas sugere diferenças nítidas em pelo menos três aspectos: i) o escopo da regulamentação; ii) o alcance da regulamentação; e iii) o instrumento legislativo utilizado pelos seus autores para tentar viabilizar a ideia²³.

Doze anos depois da apresentação do PL nº 6132/1990, do ex-senador Marco Maciel, a deputada Vanessa Grazziotin propôs o PL nº 6928/2002, com o objetivo de criar o

¹⁷ RODRIGUES, Ricardo J. P. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 1, Janeiro/fevereiro, 1996, p. 55.

¹⁸ Idem ibidem.

¹⁹ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Op. Cit.**

²⁰ RODRIGUES, Ricardo J. P. **A regulamentação do lobby no Brasil**: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 1, Janeiro/fevereiro, 1996, p. 55.

²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no. 6132/1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>.

²² BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. **O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade**. Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. 2015. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6742/1/Francisco%20Sergio%20Oto%20Souza%20Bonelli.pdf> >. Acesso em: 27 jun. 2019.

²³ SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

estatuto para o exercício da democracia participativa, regulamentando a execução dos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal, que tratam de plebiscito, referendo e iniciativa popular. O projeto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e aguarda a designação de relator²⁴.

O projeto de lei 1.202/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, “disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”²⁵. Após substitutivo proposto pela ex-deputada Cristiane Brasil, de teor bem menos rigoroso que seu conteúdo original, o projeto encontra-se atualmente no Plenário da Câmara dos Deputados e chegou a ter sua apreciação projetada no fim de 2018. Nele está previsto, dentre outras coisas, a criação de um sistema de credenciamento de profissionais de relações governamentais²⁶.

A proposta de Cristiane Brasil caracteriza como “ato de improbidade” o recebimento de “vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão”. Já o texto original estabelecia, por exemplo, que profissionais do lobby prestassem contas de suas atividades junto ao Tribunal de Contas da União²⁷. Este projeto que se acredita poderá ser aprovado nos próximos meses (ainda que com novas emendas), será examinado detalhadamente no último capítulo e constituirá, em conjunto com as análises do panorama internacional e de outras normas do ordenamento pátrio, um dos pilares para se chegar à conclusão deste trabalho.

Diversas proposições para regulamentar o lobby tramitaram no Congresso, a maioria sob a forma de projetos de resolução. Dentre elas, destacam-se:

- a) Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 87/2000, de autoria do deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG): “Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados”;
- b) Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 63/2000, elaborado pela Comissão Especial da Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e

²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no. 6928/2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>

²⁵ RODRIGUES, Ricardo J. P. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 1, Janeiro/fevereiro, 1996, p. 55.

²⁶ ISTOE. **Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência**. 08.01.2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

²⁷ Idem ibidem.

c) Projeto de Resolução do Congresso Nacional n. 203/2001, de autoria do deputado Walter Pinheiro (PT/BA): “Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados”.

Ainda, diversas outras iniciativas (para além das propostas de regulamentação específicas) também demonstram o interesse em regular a matéria. Em 2008, a Controladoria-Geral da União (CGU) promoveu um evento intitulado “Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a regulamentação do lobby no Brasil”, que foi relevante para estabelecer o compromisso, pelo menos, de parte do Governo com a demanda pela regulamentação da matéria. Na ocasião, participaram do debate relevantes setores do governo, do Judiciário e do Legislativo²⁸.

Outra importante iniciativa foi o apoio do Ministério da Justiça (MJ) à publicação da pesquisa “Grupos de Interesse (Lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil”, elaborada pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), em caderno que integra o conjunto de publicações da “Série Projeto Pensando o Direito”. O trabalho traz uma proposta objetiva para regulamentação do Lobby e destacou que há “um esforço do Poder Executivo em avançar na regulamentação das atividades de representantes de interesses particulares”²⁹.

Recentemente, o tema retornou à pauta com a proposta de Emenda à Carta Magna (PEC n. 47/2016) elaborada pelo senador Romero Jucá com apoio de outros 28 senadores. A proposta tem como tema o acréscimo de uma Subseção I à Seção I do Capítulo VII, do Título III da CF 88, para “regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública”. A PEC n. 47/2016 ratifica a relevância dada à regulamentação do lobby com a iniciativa de se inserir a atividade na Carta Magna, como função auxiliar e subsidiária na elaboração de políticas públicas. Este projeto foi arquivado no final de 2018³⁰.

Ainda, conforme noticiado pela imprensa, está sendo confeccionado pela equipe do governo do presidente Jair Bolsonaro e sob tutela do Ministro da CGU, Wagner Rosário, um projeto de decreto para regulamentar o lobby no país, que deverá ser mais sintético, com ênfase em critérios de transparência e menos rigoroso que as leis atualmente em discussão

²⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil**. 2008. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2008/seminario-internacional-sobre-intermediacao-de-interesses-a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

²⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. **Grupos de interesse (lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil**. Brasília: UniCeub, 2009. p. 44.

³⁰ PAGOTTO, L.; MINTO, B. M.; CORTELETTI. **O longo e tortuoso caminho da regulamentação do lobby**. 22.03.2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-longo-e-tortuoso-caminho-da-regulamentacao-do-lobby-22032017>. Acesso em: 10 jul. 2019.

no Congresso. Entre as medidas avaliadas até o presente, estão o estabelecimento de critérios claros e objetivos para o agendamento de audiências e a criação de uma central pública contendo todas as informações sobre a agenda de representantes do governo³¹.

A proposta de 2017 possuía nove artigos. Entre eles, estão várias recomendações no tocante à publicidade da agenda de autoridades e critérios para a solicitação de encontros. O texto também impede agentes públicos de receberem direta ou indiretamente presentes ou outros benefícios de quem tenha interesse na tomada de decisões do órgão, a não ser aqueles que apresentem “valor módico, distribuídos em caráter geral a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos e datas comemorativas” ou “ofertados em caráter protocolar por autoridades estrangeiras”. A nova minuta de decreto, que se aplicará apenas ao Executivo federal, também deve conservar recomendação nesse sentido³².

O decreto do governo prevê um sistema único de informações sobre reuniões e audiências agendadas para os gabinetes e palácios da União, com dados detalhados sobre o motivo, hora, local, participantes, quem está sendo representado e o tema tratado. Além de agregar as agendas, o sistema apresentará ferramentas de busca e filtragens específicas pelos nomes dos lobistas e pelas instituições representadas³³.

De acordo com a CGU, a ideia de regulamentar o lobby por meio de decreto objetiva contornar o que o próprio governo compreende como um risco de engessamento da representação do setor privado junto ao setor público. O argumento é que uma regulamentação “burocrática” levaria profissionais da área a buscarem formas de “driblar a burocracia”, invalidando o propósito da regulamentação³⁴.

O ministro Wagner Rosário esclareceu que o texto está embasado em normativos de outros países, como, por exemplo, do Chile e afirma que a norma em elaboração busca trazer maior transparência às informações e “regras para a relação entre o público e privado”. O sistema também irá diferenciar o que é reunião governamental, que engloba somente

³¹ ISTOE. **Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência.** 08.01.2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

³² ISTOE. **Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência.** 08.01.2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

³³ CORREIOBRAZILIENSE. **Decreto de Bolsonaro exige transparência para o lobby.** 05.05.2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/05/interna_politica,753209/decreto-de-bolsonaro-exige-transparencia-para-o-lobby.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2019.

³⁴ ISTOE. **Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência.** 08.01.2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

representantes do poder público, e audiências concedidas a setores de fora do governo. A previsão do ministro da CGU é de que a central de informações seja concluída em 6 meses, adaptando o modelo existente no Chile, no entanto com algumas alterações, pois lá apenas constam na agenda as reuniões que tenham sido solicitadas pelo lobista, não sendo publicadas as que são convocadas pela autoridade. Entretanto, a norma pretende que ambas as hipóteses sejam divulgadas³⁵.

O ministro esteve no Chile em março de 2019, onde assinou termos de cooperação com o governo de Sebastián Piñera. Lá, uma plataforma administrada pelo Executivo apresenta a lista de pessoas físicas ou jurídicas que se encontram inscritas nos registros de lobistas. Também é possível ter acesso a todas as audiências feitas pelos governos centrais e municipais, presentes e doações recebidas, além de viagens feitas por agentes públicos com financiamento privado³⁶.

Atualmente, uma resolução da Comissão de Ética Pública da Presidência da República determina regras para a divulgação da agenda de ministros e secretários, mas a regra não atinge o presidente. Sem a força do decreto, a resolução é desprezada pela maioria dos órgãos. De acordo com Rosário, a inserção das estatais no escopo do decreto ainda está sendo discutida no governo. A decisão passaria, entretanto, por uma avaliação de cada conselho administrativo. O ministro ressalta que um aspecto complicador é o fato de essas organizações empresariais atuarem com informações estratégicas de mercado³⁷.

Em relação à regulamentação da atuação dos grupos de interesse no Congresso, o governo quer utilizar o decreto como pilar para sugerir mudanças no projeto de lei apresentado por Carlos Zarattini. O projeto determina que qualquer pessoa pode exercer a atividade de lobista, incluindo instituições e órgãos públicos, além de entidades representativas de interesses coletivos ou de setores econômicos e sociais. O texto argumenta que a representação de interesses nos processos de decisão política é atividade legítima que objetiva a ajudar no equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do Brasil³⁸.

Os lobistas terão de possuir registro nos órgãos em que atuarão e portar crachás. Fará parte do escopo da atividade apresentar sugestões de emendas, substitutivos,

³⁵ Idem ibidem.

³⁶ CORREIOBRAZILIENSE. **Decreto de Bolsonaro exige transparência para o lobby**. 05.05.2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/05/interna_politica,753209/decreto-de-bolsonaro-exige-transparencia-para-o-lobby.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2019.

³⁷ Idem ibidem.

³⁸ Idem ibidem.

requerimentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório. Eles também poderão fornecer relatórios e pesquisas que embasem alguma decisão. O projeto também trata das agendas oficiais de autoridades públicas, com o estabelecimento de que encontros com lobistas sejam publicados³⁹.

A despeito dos avanços em relação aos debates e às propostas colocadas, há que se considerar que ainda existe grande preconceito em relação à atividade, não raro, vista de forma bastante negativa por grande parte da população.

1.3. A necessidade da mudança da visão da atividade do lobby

Em relação à percepção do lobby no Brasil, Ricardo Modesto destaca a existência de um ambiente com predomínio do espírito cívico e outro com predomínio não-cívico, que se diferenciam pelo fato de o ambiente cívico tender a incentivar uma participação política positiva ao regime democrático, enquanto o ambiente não-cívico representaria uma participação nociva a esse regime⁴⁰.

As respectivas correntes no senso comum sobre a regulamentação do lobby são contraditórias, e é nítido que essa controvérsia também se evidencia no modo como a política aborda a atividade no Brasil. A primeira iniciativa de regulamentação foi iniciada pelo então senador Marco Maciel, no ano de 1984⁴¹.

Desde então, adicionam-se muitas proposições legislativas com a mesma intenção. Isso demonstra que a perceptível preocupação com a regulamentação do Lobby não é recente e tem ocupado parte relevante da atenção dos parlamentares, há mais de três décadas. A impossibilidade de um consenso político sobre a regulamentação, de outra forma, mostra quão polêmica é a decisão⁴².

De forma literal, lobby é uma palavra neutra, pois a sua conceituação não estabelece em princípio que a defesa de interesses seja realizada de maneira lícita ou ilícita. Entretanto, o lobby diversas vezes é correlacionado, de forma exclusiva, à defesa ilegal de interesses. De

³⁹ Idem ibidem.

⁴⁰ MODESTO, Ricardo. **O estudo do lobby no legislativo pela abordagem de redes**. 2008. Biblioteca Digital da Câmara Federal dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3623/estudo_lobby_modesto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 7 jul. 2019.

⁴¹ SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

⁴² Idem ibidem.

acordo com essa perspectiva, ele ocorre por meio de práticas vedadas pela legislação vigente⁴³.

A persistente polêmica sobre a regulamentação do lobby, no entanto, não se observa somente nas discussões do cotidiano e no âmbito político. Ela também é observada na literatura especializada, que ainda não chegou a um consenso sobre se os efeitos da regulamentação da atividade seriam positivos. A discussão se divide em visões favoráveis e contrárias consubstanciadas em distintos motivos⁴⁴.

De modo geral, as discussões teóricas em relação ao lobby se desenvolveram a partir de dois pontos centrais: i) as vantagens injustas que o lobby praticado por profissionais possui no processo político, se comparado àqueles que não possuem recursos para profissionalizar suas atividades; e ii) a percepção geral sobre as condutas pouco ou antiéticas de alguns profissionais do lobby e de alguns agentes públicos quando em interação política. Mas o desenvolvimento de estudos mais recentes evidencia que a discussão ultrapassa essas questões e se divide em dois opostos: de um lado os que defendem a regulamentação e, de outro, os que rejeitam essa proposta⁴⁵.

Se por um lado a mídia ajudou a trazer o tema para a pauta de debates na agenda pública, por outro, ela também desempenhou papel na consolidação do preconceito contra a atividade. Os escândalos políticos divulgados frequentemente evidenciam que a interação de lobistas com o Poder Público pode resultar em crimes contra a Administração Pública, como por exemplo com a corrupção ativa e passiva, fraude de concorrências, tráfico de influência etc.⁴⁶.

Ao identificar o lobby com práticas ilegais, a mídia ajudou no predomínio de uma perspectiva negativa da atividade. Nas denúncias veiculadas, diversas vezes, os lobistas são apresentados como profissionais que almejam vantagens irregulares diante do Poder Público e para isso recorrem a ameaças ou à proposta de recompensas ilícitas⁴⁷.

⁴³ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Organicom**. a. 8, n° 14, 1° sem. 2011.

⁴⁴ SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

⁴⁵ SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

⁴⁶ Por exemplo, pode-se mencionar notícias que buscam atrelar lobby a corrupção, como a seguinte: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2017/11/historia-da-shell-mostra-que-lobby-e-corrupcao-estao-no-dna-da-empresa/> (Acesso em 13 de janeiro de 2020)

⁴⁷ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Organicom**. a. 8, n° 14, 1° sem. 2011

A imagem arquetípica do profissional do lobby passou a ser a do indivíduo que atua de maneira obscura e dissimulada, buscando acesso privilegiado aos que tomam decisões, disposto a entrar em negociações com agentes públicos capazes de ajudá-lo no atingimento de suas metas⁴⁸.

Para além disso, conforme já mencionado, os argumentos contrários também apontam para prejuízo em decorrência de eventual barreira à entrada dos menos influentes, o que prejudicaria as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Adicionalmente, defendem que certo grau de confidencialidade e discricionariedade às relações políticas ajuda a viabilizar as negociações e argumentam que a relação custo-benefício da regulamentação não justificaria o empenho por parte do Estado⁴⁹.

Independentemente dos argumentos a favor ou contra a regulamentação do lobby, notadamente, são encontrados obstáculos para que ela aconteça. Um dos entraves é a falta de pressão social para a normatização da atividade. Distintamente do que acontece com outros assuntos mais disseminados, a sociedade ainda não se mobilizou pela efetiva criação ou atualização da legislação sobre o assunto. Outro obstáculo é o desinteresse por parte dos próprios legisladores⁵⁰. Curiosamente, parece que a atividade de lobby não está sendo capaz ainda de influenciar os tomadores de decisão acerca da sua própria regulamentação.

Por outro lado, destaca-se, conforme será melhor detalhado adiante, que os direitos expressos no art. 5º da Carta Magna de 1988 garantem à prática do lobby lícito em nítida compatibilidade com o ordenamento jurídico de um estado democrático de direito, baseado no pluralismo político. Entre eles, podem-se citar os direitos (i) à liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (iv) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (v) de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a)⁵¹.

Entre os efeitos esperados pelos defensores da regulação, destaca-se a transparência, que consiste em valor democrático cuja relevância é clara para doutrinas não autoritárias.

⁴⁸ Idem ibidem.

⁴⁹ CHARI; HOGAN; MURPHY, 2010, apud SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019, p. 3.

⁵⁰ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Organicom**. a. 8, n° 14, 1º sem. 2011.

⁵¹ Idem ibidem.

Manoel Santos e Lucas Cunha ressaltam que a regulamentação do lobby garantiria maior transparência ao processo de tomada de decisão e às relações políticas entre interesses organizados e tomadores de decisão. Assim, espera-se que o aumento da transparência melhore o processo decisório⁵².

Ainda, como afirmam Wagner Mancuso e Andréa Gozetto, o lobby lícito pode representar um instrumento da democracia de representação de interesses, ao trazer contribuições benéficas para os tomadores de decisão, e, conseqüentemente, para a opinião pública, para os interesses representados e para todo o sistema político. Os tomadores de decisão são confrontados com uma relevante multiplicidade de questões sobre as quais necessitam deliberar, mas em relação às quais possuem informações incompletas. Diversas vezes, as questões da agenda decisória são complexas, englobando muitos interesses legítimos, que necessitam ser levados em conta de forma simultânea em um processo decisório democrático⁵³.

Para os autores, o debate entre lobistas de interesses com perspectivas opostas pode ajudar o tomador de decisão a ter uma visão mais completa da questão em debate, assim como a evitar decisões apressadas e imperfeitas. Em outros termos, os lobbies podem ajudar no aprimoramento das decisões tomadas, contribuindo com os tomadores de decisão a produzirem soluções satisfatórias para as partes legítimas envolvidas⁵⁴.

O lobby lícito também pode contribuir para o refinamento da opinião pública, ao disponibilizar dados e informações e incrementar a discussão sobre questões que figuram na agenda decisória do poder público. Essa contribuição pode produzir uma perspectiva mais profunda e ampla sobre os problemas públicos, sobre os quais a opinião pública pode ser convocada a se pronunciar de forma direta, seja em consultas públicas, plebiscitos, eleições, referendos ou outros mecanismos de participação⁵⁵.

A Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), no dia 5 de maio de 2019, publicou nota em apoio à intenção do governo de Jair Bolsonaro de editar um decreto para regulamentar a atividade de lobby. Entre as propostas em análise pelo ministro Wagner Rosário, da Controladoria-Geral da União (CGU), estão a criação de uma central que divulgaria todas as informações, de modo transparente, sobre as agendas de

⁵² SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

⁵³ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Op. Cit.**

⁵⁴ Idem ibidem.

⁵⁵ Idem ibidem.

representantes do governo, e a publicidade de indicações feitas por setores para cargos públicos. A inspiração se espelha no modelo já em andamento no Chile⁵⁶.

O lobby lícito pode gerar diversas contribuições positivas para os interesses representados. A atividade pode aproximar o resultado decisório das preferências dos interesses dos grupos organizados. Pode, ainda, produzir aos interesses organizados a satisfação íntima de “fazer parte do jogo”, por meio da defesa pública e aberta das próprias perspectivas, com o intuito de enriquecer a discussão sobre as questões públicas. Pela via do lobby lícito, a participação em processos decisórios abertos pode gerar resultados valiosos para quem participa⁵⁷.

Leonardo Santos e Lucas Cunha destacam pesquisa empírica realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir de questionários aplicados aos representantes dos grupos de interesse e aos assessores parlamentares dos entes governamentais, além de um conjunto de entrevistas qualitativas feitas com deputados federais. A amostra foi dividida de maneira fundamental entre três classes: os que representam grupos de interesses da sociedade civil, os assessores parlamentares dos entes de Estado que atuam no Parlamento e uma categoria residual chamada de outros. Os resultados indicam para uma posição predominantemente a favor da regulamentação. Quando questionados sobre o quanto concorda ou discorda com a afirmação de que a prática de lobby necessita ser regulamentada no Brasil, 58,5% dos questionados responderam que concordam de modo pleno e 21,5% concordam mais que discordam⁵⁸.

Verifica-se de forma clara o forte apoio à introdução de uma regulamentação, pois as duas categorias unidas representam 80% dos que responderam aos questionários aplicados. Somente 7% dos respondentes eram indiferentes e somente 6,2% eram contrários, afirmando que discordam ou discordam de forma plena. Por fim, 6,1% dos questionados preferiram não responder à questão⁵⁹.

A análise comparativa desagregada do apoio à regulamentação do lobby entre os grupos, no entanto, não demonstra grande divergência. Enquanto 78,3% dos assessores parlamentares são a favor da regulamentação, 81,1% dos representantes dos grupos de

⁵⁶ REVISTA EXAME. Associação de lobistas defende decreto para regulamentar atividade. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/associacao-de-lobistas-defende-decreto-para-regulamentar-atividade/>. Acesso em jan. 2020.

⁵⁷ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Op. Cit.**

⁵⁸ SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências.** 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

⁵⁹ Idem *ibidem*.

interesses da sociedade civil também concordam. Na classe “outros”, 80% se alinham aos demais⁶⁰. Verificou-se que existem visões contraditórias sobre a regulamentação da prática do lobby no Brasil, o que acaba por espelhar sobre as decisões políticas. Contudo, conclui-se que o principal elemento de controvérsia mais recente não reside mais na necessidade de regulamentação, mas no seu conteúdo.

O conjunto de argumentos favoráveis à regulamentação teve como base a necessidade de construção de uma institucionalidade política que possa promover mais ponderação, mais transparência e mais *accountability*. Porém, distintamente do que ocorre com outros assuntos mais divulgados, a sociedade ainda não demonstrou grande mobilização pela efetiva criação da legislação sobre o tema⁶¹.

De todo modo, não se pode desconsiderar que o lobby lícito pode trazer benefícios para todo o sistema político, inclusive, em defesa de relevantes causas, como o desenvolvimento sustentável e o combate à corrupção na política, além de contribuir de forma direta na satisfação de interesses públicos. Ademais, o lobby lícito fortalece o sentimento de pertencimento dos interesses organizados à comunidade política, ajudando a legitimar a própria comunidade e seu poder público⁶².

Ao produzir um canal de comunicação entre os interesses organizados e o poder público, o lobby lícito ajuda na legitimação do sistema político, pois garante que demandas de importantes setores sociais serão efetivamente consideradas nos processos decisórios. Na falta desse canal, a legitimidade do sistema político poderia vir a ser contestada⁶³.

Em meio ao debate acerca da imagem do lobby, surge a necessidade de melhor compreender como a atividade é vista em outros países ou mesmo por organizações internacionais que se preocupem com o estabelecimento de critérios e requisitos para um bom governo.

Passemos, portanto, ao exame dos parâmetros internacionais da OCDE e da regulação atual dos Estados Unidos.

⁶⁰ Idem ibidem.

⁶¹ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Op. Cit.**

⁶² Idem ibidem.

⁶³ Idem ibidem.

CAPÍTULO 2 – PARÂMETROS INTERNACIONAIS: OS PRINCÍPIOS DA OCDE E A LONGA TRANJETÓRIA DOS EUA

2.1. A tendência de regulamentar a atividade de lobby

A temática da regulamentação do lobby é um assunto controverso e está inserido num campo de pesquisa dinâmico, fazendo surgir diversas questões jurídicas, econômicas, de políticas públicas e de relações institucionais. Assim, a compreensão do tema não pode prescindir da análise de sua necessária correspondência com o contexto político, econômico, social e cultural, verificável e real, em que opera de modo dinâmico, em movimento e realização, e que se circunscreve historicamente em sua concretização.

Muitos dos debates relacionados ao lobby geram uma complexa combinação de fatores que impactam tanto o setor público, como o privado.

Para o setor público, a prática do lobby lícito e conforme a regulamentação pode ser um instrumento de contribuição para a efetivação de políticas públicas, bem como para o incremento da transparência, da integridade, da governança e do combate à corrupção. Para o privado, pode significar uma grande oportunidade de concretizar interesses empresariais, em razão da possibilidade de influenciar e colaborar com ideias inerentes ao mercado para formulação das políticas públicas.

Ainda, como coloca José Eduardo Faria, nos tempos da hipermodernidade, novas realidades produzem reflexos que importam em mudanças sociais que afetam a situação e a localização do Estado e dos administrados. O autor destaca que, atualmente, a regulação do lobby ocorre em duas ordens: (i) interna (nacional); e (ii) internacional (produto de pactos, acordos e convenções)⁶⁴.

Portanto, o tema tornou-se objeto de atenção de diversos organismos internacionais, como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial do Comércio (OMC), que, inclusive, passaram a instituir marcos e parâmetros para a atividade, reconhecendo a importância de regulamentá-la.

Partindo-se da premissa de que problemas globais requerem soluções globais, a internacionalização da questão da regulação do lobby apresenta desafios que se referem a obstáculos práticos à transparência, ao combate à corrupção e à igualdade de tratamento entre

⁶⁴ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p.150-156.

os grupos de interesse, entre outras questões, com destaque, ainda, para a harmonização de normas.

Portanto, antes de adentrar o exame crítico do PL n.º 1.202/2007, é importante conhecer experiências e tendências internacionais acerca da regulamentação do lobby, de modo a estabelecer parâmetros mínimos para uma crítica adequada.

Para tanto, conforme já antecipado na introdução deste trabalho, optou-se por examinar, os princípios consagrados pela OCDE e a legislação dos Estados Unidos, a fim de que se possa extrair sugestões ao tratamento do tema no país, tendo em vista não apenas os debates realizados internamente, mas também subsídio teórico internacional.

2.2. Orientações da OCDE em relação ao lobby

A OCDE é uma organização internacional que trabalha no objetivo de moldar políticas que estabeleçam, juntamente com governos, formuladores de políticas e cidadãos, normas que objetivem melhorar o desempenho econômico e criar empregos, além de promover a educação e o combate da evasão fiscal internacional e da corrupção. Gera, assim, um fórum e um centro de conhecimento para dados e análises, troca de experiências, compartilhamento de práticas recomendadas e aconselhamento sobre políticas públicas e definição de padrões globais⁶⁵.

As preocupações com as práticas de lobby e as exigências de transparência na tomada de decisões públicas levaram os países a discutirem cada vez mais o lobby na arena política. A globalização estabeleceu modos semelhantes de práticas de lobby em um vasto número de nações, criando problemas comuns e levantando problemas e expectativas semelhantes em diversas sociedades

A organização reconhece os aspectos positivos do lobby, afirmando que a atividade pode fornecer dados e informações valiosas aos tomadores de decisão, bem como conceder aos *stakeholders* o acesso ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas. Aponta, contudo, que, no sentido contrário, o lobby também pode levar à influência indevida, à concorrência desleal e à captura da regulamentação em detrimento do interesse público e de políticas públicas efetivas. Conclui, assim, como forma de potencializar os aspectos positivos e mitigar os riscos, que a regulamentação da atividade é crucial para salvaguardar a integridade do processo decisório público⁶⁶.

⁶⁵ OECD. **Transparency and Integrity in Lobbying**. 2013. Disponível em <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acesso em 02.07.2019.

⁶⁶ Idem ibidem.

Os princípios da OCDE para a transparência e a integridade na seara do lobby têm levado os tomadores de decisão a abordar as preocupações levantadas pela prática. Inserida na estratégia da OCDE para fomentar uma economia mais forte e justa, trata-se de orientação pioneira na abordagem das preocupações suscitadas e que fornece orientações sobre como atender às expectativas de transparência e responsabilização no processo decisório público.

A organização afirma que uma regulamentação efetiva depende de elementos como (i) uma clara e inequívoca definição das atividades de lobista e de lobby, (ii) divulgação de informações relacionadas aos objetivos do lobista, beneficiários, fontes de financiamento e metas, (iii) diretrizes para o comportamento, que incluem evitar o uso de informações confidenciais, o conflito de interesses e a chamada prática de porta-giratória, (iv) estratégias coerentes para o enquadramento dos procedimentos de conformidade, (v) a promoção de uma cultura de integridade e transparência, com divulgação e auditoria da regulação⁶⁷.

A partir destes elementos, bem como das evidências, lições de exames comparativos e estudos de caso e da análise de dados e experiências de regulação, legislação e autorregulação, a OCDE desenvolveu 10 princípios para que a regulamentação do lobby seja considerada robusta.

Esses princípios são divididos em quatro grupos, conforme os objetivos de: (i) construir um framework eficaz e equitativo para acesso dos lobistas; (ii) reforçar a transparência; (iii) fomentar a cultura de integridade; e (iv) gerar mecanismos eficazes de implementação, conformidade e revisão.

Passemos ao detalhamento individual de cada princípio, nos termos trazidos pelo manual da OCDE acerca da regulamentação do lobby (*Transparency and integrity in Lobbying*⁶⁸).

Os quatro primeiros princípios estão inseridos no primeiro grupo, que objetiva a construção de um framework regulatório de acesso eficaz e equitativo.

O Princípio nº 1 determina que os países devem proporcionar **condições equitativas**, concedendo a todas as partes interessadas um acesso isonômico ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas.

Parte da premissa de que a obtenção de perspectivas equilibradas sobre questões conduz a um debate político qualificado e à formulação de políticas eficazes. A organização considera crucial para a proteção da integridade das decisões e salvaguarda do interesse público pelo contrabalanço de interesses, que se permita o acesso equitativo e isonômico à

⁶⁷ Idem ibidem.

⁶⁸ Idem ibidem.

participação no desenvolvimento de políticas públicas a todas as partes interessadas, inclusive o setor privado e o cidadão em geral. Assim, os agentes públicos devem promover uma representação justa e equitativa dos interesses empresariais e sociais, de modo a fomentar a confiança dos cidadãos na tomada de decisões públicas, bem como preservar os benefícios do livre fluxo de informações e facilitar o engajamento público⁶⁹.

Constata-se que se trata de uma expressão do princípio da isonomia, aplicado ao livre acesso às instituições e às informações públicas.

Já, o Princípio nº 2 determina que as regras e orientações sobre o lobby devem abordar as preocupações de governança relacionadas às práticas de lobby e respeitar os contextos sócio-políticos e administrativos.

A organização sugere que os países ponderem as opções regulamentares e políticas disponíveis, para selecionar uma solução adequada que aborde as principais preocupações, tais como a acessibilidade e a integridade, tendo em conta o contexto nacional, por exemplo, o nível de confiança pública e medidas necessárias para alcançar o cumprimento. Recomenda, ainda, que os países considerem, em particular, os princípios constitucionais e as práticas democráticas estabelecidas, tais como audiências públicas ou processos de consultas institucionalizados. Por outro lado, ressalta que os países não devem replicar diretamente regras e diretrizes de uma jurisdição para outra, mas avaliar o potencial e as limitações de cada opção política e regulamentar, para aplicar as lições de outros sistemas, tendo em vista o seu próprio contexto interno.

A OCDE também inclui neste princípio a indicação para que os países considerem a escala e a natureza da atividade de lobby dentro de suas jurisdições. Desse modo, pondera que, onde a oferta e a demanda por lobby profissional são limitadas, devem ser contempladas opções alternativas à regulamentação obrigatória, para aumentar a transparência, a responsabilidade e a integridade na vida pública. Alerta que, caso optem por regulamentação obrigatória, os países devem considerar o encargo administrativo de cumprimento, para garantir que não se torne um impedimento ao acesso equitativo ao governo⁷⁰.

Diante dos esclarecimentos postos pela organização, observa-se que o segundo princípio está conectado à soberania nacional. Apesar de apoiar comparações com experiências de outros países, respeita a liberdade de cada ordenamento para criar uma regulamentação que se adapte às suas necessidades internas. Não descarta, porém, de destacar a importância da transparência e das práticas de participação em uma ordem democrática.

⁶⁹ Idem ibidem.

⁷⁰ Idem ibidem.

O Princípio nº 3, por sua vez, determina que as regras e orientações sejam coerentes com frameworks políticos e regulamentares mais amplos, como aquele que define os padrões de uma boa governança pública.

O enfoque, sob este aspecto, refere-se considerar como o enquadramento regulamentar e político já em vigor pode apoiar uma cultura de transparência e de integridade para o lobby. Isso inclui o engajamento das partes interessadas por meio da consulta pública e da participação, do direito de petição ao governo, da legislação de liberdade de informação, dos partidos políticos e do financiamento da campanha eleitoral, de códigos de conduta para os agentes públicos e lobistas, bem como de mecanismos para manter as autoridades reguladoras e de supervisão responsáveis e disposições eficazes contra a influência ilícita⁷¹.

Conclui-se que este princípio difere do anterior, pois, ao invés de focar a adaptação de experiências internacionais ao contexto interno, privilegia o exame do quanto as normas já postas pelo ordenamento interno podem impulsionar uma boa regulamentação da atividade. Inclusive, este é um dos enfoques deste trabalho, que, no capítulo adiante, examina as demais normas brasileiras que tangenciam a matéria.

Apesar de parecer mais simples, o conteúdo do Princípio nº 4 tem grande relevância. Determina uma clara definição para os termos "lobby" e "lobista" pelas regulações que considerem ou desenvolvam regras e orientações sobre o tema.

A OCDE solicita que as definições de "lobby" e "lobistas" sejam robustas, abrangentes e suficientemente explícitas, para evitar lacunas e uma interpretação errônea. Aponta a importância de equilibrar a diversidade das entidades de lobby, suas capacidades e recursos, com as medidas destinadas a reforçar a transparência. Sugere, ainda, que as regras e orientações visem prioritariamente aos que recebem uma remuneração pela atividade, tais como lobistas consultores e lobistas internos às organizações. No entanto, a definição deve ser ampla e inclusiva o suficiente para englobar a atuação aos grupos de interesse, seja de negócios, seja de entidades sem fins lucrativos, que visem influenciar as decisões públicas. A organização solicita, ainda, que as definições especifiquem claramente o tipo de comunicações com agentes públicos que, ao abrigo das regras postas, não sejam considerados "lobby", como a comunicação já está em registro público – como apresentações formais a comitês legislativos, audiências públicas e mecanismos de consulta estabelecidos⁷².

Nota-se que o quarto e último princípio deste primeiro grupo constitui aspecto central de qualquer regulação em qualquer temática: a definição quanto ao que se pretende

⁷¹ Idem ibidem.

⁷² Idem ibidem.

regulamentar, tanto em relação à construção do objeto a ser disciplinado, como à previsão de exceções e casos de não aplicação da norma. Em relação especificamente ao lobby, resta evidente a necessidade de se diferenciar os tipos de comunicação com a administração pública que não se configuram como lobby, especialmente, em sociedades democráticas, onde a prática de participação popular deve ser prevista por diversos normativos e não necessariamente configurará uma atividade de lobby.

Passemos, então, ao segundo grupo de princípios, formado pelos Princípios nº 5 e nº 6, que objetivam especificamente o aumento da transparência.

O Princípio nº 5 ressalta que os países devem fornecer um grau adequado de transparência para garantir que os agentes públicos, os cidadãos e as empresas possam obter informações suficientes sobre as atividades de lobby. Portanto, a divulgação da atividade deve fornecer informações suficientes e pertinentes sobre seus principais aspectos, de modo a permitir o escrutínio público, sendo equilibrada cuidadosamente com isenções legítimas, em particular, a necessidade de preservar informações confidenciais quando necessário ao interesse público de proteger dados sensíveis ao mercado.

A organização destaca que, sujeitos aos Princípios nº 2 e nº 3, os requisitos de divulgação suscitam informações sobre lobistas e consultores, o objetivo de ações de lobby, a identificação de seus beneficiários, especialmente, em relação a partidos requisitantes, bem como dos órgãos públicos que são seus alvos.

Para a OCDE, quaisquer requisitos de divulgação suplementares devem considerar as necessidades legítimas de informação dos intervenientes-chave no processo decisório público. Ainda, os requisitos de divulgação podem lançar luz sobre onde estão as pressões de lobby e de onde o financiamento vem. Acredita-se, também, que a divulgação voluntária pode envolver considerações de responsabilidade social acerca da participação de uma entidade empresarial no desenvolvimento de políticas públicas e no lobby. Assim, pontua-se que, para atender ao interesse público, a divulgação de atividades de lobby e lobistas devem ser armazenadas em um registro publicamente disponível e devem ser atualizadas em tempo hábil, a fim de fornecer informações precisas que permitam uma análise eficaz por controladores públicos, cidadãos e empresas⁷³.

Em resumo, o Princípio nº 5 está diretamente alinhado ao que se denomina como transparência ativa sobre as atividades do Poder Público, com uma divulgação ampla das

⁷³ Idem ibidem.

informações referentes a decisões que tenham sido objeto de lobby e dos dados atinentes não somente à decisão final, como a todos os aspectos conectados ao lobby realizado.

Torna-se, assim, um princípio complementar ao Princípio nº 6 colocado pela OCDE, que se refere ao controle social, estando mais alinhado a uma transparência passiva e à possibilidade de requisição de informações.

Diz o referido Princípio nº 6, que os países devem permitir que as partes interessadas (incluindo as organizações da sociedade civil, as empresas, os meios de comunicação e o público em geral) examinem as atividades de lobby, determinando que o público tem o direito de saber como as instituições e os agentes públicos tomaram as suas decisões, incluindo, se for caso, a indicação dos grupos de pressão que os influenciaram. Para tornar as informações acessíveis ao público de forma satisfatória, recomenda o uso de tecnologias de informação e comunicação, como a internet.

Argumenta a organização que uma sociedade civil atuante, que inclua observadores, grupos de cidadãos representativos e meios de comunicação independentes é fundamental para assegurar um controle adequado das atividades de lobby. Nesse sentido, aponta que o governo deve facilitar o escrutínio público, indicando quem procurou influenciar os processos legislativos ou de elaboração de políticas, por exemplo, divulgando relatórios que indiquem os lobistas consultados no desenvolvimento de iniciativas legislativas. Garantir o acesso constante a essas informações permite a inclusão de diversas visões da sociedade e das empresas no sentido de fornecer informações equilibradas no desenvolvimento e na implementação de decisões públicas⁷⁴.

A prática de incentivo à participação popular deveria ser inerente a qualquer regime democrático. Para tanto, é natural que seja necessário que a população conheça as informações sobre as quais deverá opinar, o que demanda ampla transparência por parte da administração. Assim, o controle social caminha ao lado da transparência.

A partir dele e da possibilidade de contribuições fundadas em perspectivas diferentes, certamente, os tomadores de decisão terão muito mais argumentos para defender em escolha em detrimento de outra. Tal perspectiva alinha-se aos denominados princípios de *open mind* e *hard look* melhor detalhados adiante. A partir da nomenclatura utilizada, é possível antecipar brevemente que tais princípios determinam que o tomador de decisão tenha uma “mente aberta” a receber contribuições e tenha um “olhar atento” a todas, de modo a fundamentar a sua escolha. Ao final, não se impõe qualquer tipo de vinculação a uma ou

⁷⁴ Idem ibidem.

outra contribuição – inclusive, porque é possível que elas sejam divergentes –, mas privilegia-se a materialização do princípio da motivação.

O terceiro grupo de princípios, composto pelos Princípios nº 7 e nº 8, tem como objetivo o fomento à cultura da integridade.

O Princípio nº 7 recomenda que os países fomentem uma cultura de integridade nas organizações públicas e na tomada de decisões, fornecendo regras claras e orientações de conduta para os agentes públicos, o que significa munir-los com princípios, regras, normas e procedimentos, que proporcionem claro direcionamento sobre como são autorizados a se envolver com os lobistas, inclusive, de modo a que se tenha um controle mais transparente.

A organização pauta o dever dos agentes de demonstrar imparcialidade na promoção do interesse público, compartilhar apenas informações autorizadas e não usar indevidamente "informações confidenciais" em prol de interesses privados, além de evitar conflitos de interesses. Devem, assim, os tomadores de decisão ser um exemplo por sua conduta pessoal em sua relação com lobistas. A OCDE indica, também, que seja considerado o estabelecimento de restrições para os agentes públicos que saem do cargo, de modo a prevenir conflitos de interesses ao procurar uma nova posição, inibir a utilização indevida de "informações confidenciais" e evitar a "comutação de lados" em processos específicos em que os antigos agentes estavam substancialmente envolvidos, de modo que pode ser necessário impor um período de "arrefecimento" ou quarentena que restrinja temporariamente os antigos agentes públicos de lobby nas suas organizações passadas⁷⁵.

Constata-se a forte conexão entre este princípio e os princípios de impessoalidade e imparcialidade na administração, que servem ao propósito de mitigar conflitos de interesse e a possibilidade de captura dos agentes. Culmina em evitar ações ímprobas.

Por seu turno, o Princípio nº 8 determina que os lobistas respeitem as normas de profissionalismo e transparência, uma vez que eles compartilham a responsabilidade por promover uma cultura de transparência e integridade no lobby.

A OCDE aponta que os governos e os legisladores têm a principal responsabilidade de estabelecer padrões claros de conduta para os agentes públicos alvo do lobby. Por outro lado, os lobistas e seus clientes, como parte ordenadora, também teriam a obrigação de não exercer influência ilícita e de cumprir as normas profissionais em suas relações com funcionários públicos, com outros lobistas e seus clientes e com os cidadãos. Assim, ressalta que, para manter a confiança na tomada de decisão pública, os lobistas e os consultores

⁷⁵ Idem ibidem.

devem também promover princípios de boa governança. Em particular, devem conduzir o seu contato com a Administração Pública com integridade e honestidade, fornecer informações confiáveis e exatas, evitar conflitos de interesses em relação a funcionários públicos e a clientes que representam, por exemplo, não representando interesses conflitantes ou concorrentes⁷⁶.

Ou seja, trata-se de princípio diretamente vinculado à simples observância da probidade na condução dos assuntos que afetem interesses públicos, estando diretamente vinculado ao combate à corrupção.

Finalmente, o grupo voltado aos mecanismos para efetiva implantação, cumprimento e controle inclui os Princípios nº 9 e nº 10.

Consoante o Princípio nº 9, os países devem envolver atores-chave na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para alcançar o cumprimento da regulamentação. A organização ressalta que a conformidade é um desafio particular quando os países abordam preocupações emergentes, como a transparência no lobby, sendo necessária a definição de regras e diretrizes claras e executórias, a despeito de isto ser insuficiente para o sucesso.

Desse modo, a OCDE sugere que, para garantir a conformidade e viabilizar deter e detectar violações, os países devem conceber e aplicar um espectro de estratégias e mecanismos diferentes, incluindo controlar e compelir o cumprimento com base em subsídios adequados. Os mecanismos devem sensibilizar para as regras e normas esperadas, melhorar as competências e a compreensão de como aplicá-las e verificar as divulgações sobre lobby e considerações públicas⁷⁷.

Indica-se, ainda, que os países incentivem a liderança organizacional a fomentar uma cultura de integridade e abertura em organizações públicas, exigindo relatórios formais ou auditorias de implementação e conformidade. Todos os atores-chave, em particular os funcionários públicos, representantes do segmento de consultoria de lobby, da sociedade civil e dos observadores independentes, devem estar envolvidos tanto no estabelecimento de regras e normas, como na sua efetivação, o que ajudaria a criar um entendimento comum sobre os padrões esperados. Todos os elementos das estratégias e mecanismos devem reforçar-se mutuamente. Esta coordenação ajudará a alcançar os objetivos globais de reforço da transparência e da integridade do lobby.

⁷⁶ Idem ibidem.

⁷⁷ Idem ibidem.

A OCDE destaca que estratégias e mecanismos abrangentes de implementação devem sopesar cuidadosamente os riscos e incentivos, de modo a que funcionários públicos e lobistas criem uma cultura de conformidade. É apontada, por exemplo, a possibilidade de criar sistemas apropriados de registro eletrônico e arquivamento de relatórios para os lobistas, facilitando o acesso a documentos e consultas relevantes por um sistema de alerta automático, tendo o registro como um pré-requisito para lobby. As sanções visíveis e proporcionais devem combinar abordagens inovadoras, tais como a notificação de violações confirmadas por parte da Administração Pública, com sanções financeiras ou administrativas tradicionais, como o impedimento de exercer a atividade e o processo penal, conforme o caso⁷⁸.

De modo resumido, trata-se de um princípio que busca forçar o respeito à legalidade, ainda que em um sentido um pouco mais abrangente que o de respeito a uma norma legal, mas de cumprimento da regulação existente, ainda que posta por meio de normas infralegais. Parece estar alinhado à ideia de que a norma se torna mais efetiva quando se prevê sanções aplicáveis à hipótese de eventual descumprimento.

Encerrando o detalhamento dos princípios, o Princípio nº 10 determina que os países revejam o funcionamento das suas regras e orientações relacionadas com o lobby num determinado período, fazendo os ajustes necessários à luz da experiência vivenciada. Isto pode contar com a participação de representantes dos lobistas e da sociedade civil, para melhor exame da implementação e do impacto das regras e orientações sobre o lobby, a fim de compreender melhor quais fatores influenciam a conformidade. A refinação de regras e diretrizes específicas deve ser complementada pela atualização das estratégias e mecanismos de implementação⁷⁹.

A OCDE acredita que a integração desses processos ajudará a atender às expectativas do público em relação à transparência e à integridade no lobby. Portanto, a revisão da implementação e do impacto, bem como o debate público sobre os seus resultados são particularmente cruciais quando as regras, orientações e estratégias de execução para reforçar a transparência e integridade no lobby são desenvolvidos incrementalmente, como parte do processo de aprendizagem política e administrativa⁸⁰.

Conclui-se que este último princípio está atrelado a importante temática no âmbito dos estudos sobre uma boa administração pública, que se refere às análises de impacto, seja regulatório, seja legislativo. É natural que a primeira versão de uma norma sofra alterações

⁷⁸ Idem ibidem.

⁷⁹ Idem ibidem.

⁸⁰ Idem ibidem.

posteriores, para melhor adequação de situações não abordadas de modo adequado em um primeiro momento, especialmente, quando se trata de assunto controverso.

Nesse sentido, é imprescindível que os Poderes Públicos estejam atentos aos impactos causados e que busquem se retroalimentar, especialmente, de modo a munir o Legislativo com dados suficientes, para que as normas possam ser constantemente aperfeiçoadas.

De maneira geral, conclui-se, em relação às preocupações da OCDE quanto à regulamentação do lobby, que há um forte apoio da organização para que cada país discipline a matéria por meio de uma regulação orientada por (i) isonomia no acesso às instituições e aos agentes públicos, (ii) adaptação de experiências internacionais, sem descuidar da soberania nacional e da necessidade de ajuste ao contexto interno, (iii) atenção às normas já existentes no ordenamento jurídico interno, (iv) estabelecimento de definições e da adequada delimitação do campo de aplicação da norma, (v) transparência ativa, (vi) transparência passiva, participação, motivação e controle social, (vii) imparcialidade e impessoalidade, (viii) probidade, (ix) legalidade, e (x) análise de impacto regulatório e legislativo.

Em meio a estas diretrizes, encontram-se diversos princípios que devem naturalmente reger uma boa administração pública em qualquer ordenamento democrático. Como tal, o Brasil acabou por prever um núcleo expressivo em sede constitucional, como será mais bem detalhado no Capítulo 3 a seguir. Ademais, para além destes princípios já insculpidos no texto constitucional brasileiro, também será visto que há diversos diplomas legais preocupados com questões que tangenciam a matéria e denotam estar bastante alinhados às preocupações da OCDE.

2.3. A regulamentação do lobby nos Estados Unidos de América

Paulo Sotero e Ana Prusa ressaltam ser o lobby uma parte bem nitidamente delimitada do sistema político dos EUA, e destacam a expectativa de anos dourados no futuro⁸¹.

A preocupação dos parlamentares americanos com a prática de lobby e a consequente atuação do parlamento para regulamentar tais atividades é realidade antiga nos Estados Unidos. Edgar Lane afirma que há relatos não oficiais datados de 1829, que já

⁸¹ SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna C. O lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendando democracia**. Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

demonstram a inquietação de membros das casas legislativas estaduais norte-americanas com a pressão de grupos e lobistas e com o aumento da sua influência no processo legislativo em todo o país⁸².

Segundo esclarece Craig Holman, os primeiros esforços para regulamentar a prática de lobby no nível federal nos EUA ocorreram em 1876, com a aprovação, pela Câmara dos Deputados, de uma resolução que determinou, para a sessão legislativa daquele ano, o registro de lobistas na Secretaria-Geral da instituição⁸³.

Entretanto, conforme descreve Ricardo Rodrigues, o parlamento apenas conseguiu capitalizar apoio para aprovar legislação que regulamentasse o lobby de maneira ampla e sistemática após a Segunda Guerra Mundial. Foi, então, promulgada a Lei Federal de Regulamentação do Lobby de 1946, (*Federal Regulation of Lobbying Act*), que permaneceu em vigor por quase meio século, de 1946 até 1995, quando foi revogada pela Lei de Transparência do Lobby (*Lobbying Disclosure Act – LDA*). O autor destaca que, com escopo mais amplo e rigoroso, a nova lei introduziu uma conceituação mais criteriosa para lobby e lobistas, tendo atendido às demandas de registro e de divulgação de gastos. No entanto, não foi suficiente para o completo aperfeiçoamento da regulamentação do lobby⁸⁴.

O LDA foi emendado de forma substancial em 1998, tendo passado por nova alteração em 2007, com a aprovação da Lei de Liderança Honesta e do Governo Aberto, (*Honest Leadership and Open Government Act*). Recentemente, em janeiro de 2019, a norma passou por nova emenda⁸⁵.

Na opinião da doutrina, ora representada por Ricardo Rodrigues, uma avaliação conjunta dos três diplomas legais focados na regulamentação do lobby nos EUA deixa clara a abordagem fundada na transparência, o que reflete certo consenso entre os parlamentares norte-americanos de que a atividade não deve ser restringida. O autor também ressalta a percepção de que a regulamentação do lobby nos EUA, ao longo da história política do país, não se caracterizou pela busca de um ideal equânime de equilíbrio pluralista, com possibilidade para que grupos variados da sociedade civil tivessem chances iguais de influenciar os caminhos das políticas públicas⁸⁶.

⁸² LANE, Edgar. **Lobbying and the law**. Berkeley: University of California, 1964.

⁸³ HOLMAN, Craig. **Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act**. Public Citizen, Washington, May 2006.

⁸⁴ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 196, p. 83-93, 1996.

⁸⁵ UNITED STATES SENATE. Lobbying Disclosure Act of 1995. Disponível em: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm. Acesso em jan. 2020.

⁸⁶ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 196, p. 83-93, 1996.

Passemos a uma breve análise da norma em vigor, de modo a anotar os aspectos tidos como principais para o tratamento da matéria nos EUA.

Logo em sua segunda seção, o LDA traz alguns “achados” (*findings*), destacando (i) a necessidade de conhecimento público sobre a atividade dos lobistas pagos para influenciar o processo decisório junto aos Poderes Executivo e Legislativo, (ii) que as normas existentes eram inefetivas para regulamentar a atividade, em razão de falta de clareza na linguagem, fracas previsões administrativas e quanto ao *enforcement*, (iii) e falta de clareza quanto a quem deveria se registrar e o que deveria ser publicado.

A seção 3 traz as definições aplicáveis, sendo bastante detalhada quanto à conceituação de “atividades de lobby”, que remete à definição de “contato de lobby”, a qual inclui toda comunicação oral ou escrita (inclusive por meio eletrônico), a qualquer agente do Executivo ou do Legislativo que seja realizada em nome de um cliente, a respeito de qualquer formulação, modificação ou adoção de legislação, norma, decreto, etc., execução de políticas públicas ou escolha de indicados a ocupar posições que tenham de ser confirmados pelo Senado.

São excluídas da definição, as comunicações realizadas por agente público no exercício de sua função; por representantes da mídia organizada, com propósito de divulgação de informações; em artigos, palestras ou materiais disponíveis, com objetivo de comunicação em massa; em nome de governo ou agente estrangeiro (nos termos do Ato de Registro de Agentes Estrangeiros – *Foreign Agents Registration Act of 1938*); em requisição de reunião que não objetive influenciar um agente do Poder Executivo ou Legislativo; dentre outras diversas situações que envolvem comunicações oficiais ou no curso de processos judiciais, que também não tenham como objetivo impactar decisões de agente do Executivo ou Legislativo.

Por sua vez, a seção 4 cuida da disciplina referente ao registro dos lobistas, que deve ocorrer em até 45 dias da data de um primeiro “contato de lobby” ou de sua contratação para realizar tal contato. Uma organização que tenha mais de um lobista empregado também deve se registrar. As exceções à regra referem-se ao valor da remuneração obtida com o lobby (inferior a \$2.500,00 por cliente) ou ao custo total com a realização da atividade (inferior a \$10.000,00). A seção também delimita o escopo do que deve ser registrado e estabelece diretrizes para tal registro.

Doutro bordo, a seção 5 trata de regulamentar a entrega de relatórios a cada final de trimestre, detalhando toda a atividade de lobby realizada durante o período. A norma determina, ainda, o conteúdo que tais relatórios devem apresentar.

Já, a seção 6 refere-se à publicação e ao *enforcement*, determinando as obrigações das casas legislativas em relação à disciplina do conteúdo dos relatórios e das comunicações que tenham de ser realizadas, especialmente, em relação à notificação ao lobista sobre eventual descumprimento, enquanto a seção 7 dispõe sobre as possíveis penalidades civis, que podem alcançar multas de \$200.000,00 (duzentos mil dólares) e criminais, com possibilidade de prisão por até 5 anos.

As seções 8 a 13 não compõem diretamente a disciplina material específica do lobby. Enquanto a seção 8 traz regras de interpretação da norma, para afirmar a não interferência em outros direitos, as seções 9 a 12 apresentam alterações a outras normas (como emendas e revogações), e a seção 13 determina a validade das demais disposições, na hipótese de alguma ser determinada inválida.

Por sua vez, as seções 14 e 15 voltam a instituir regras específicas em relação à atividade. A seção 14 determina a identificação de clientes e de agentes públicos. Já, a seção 15 trata de aspectos tributários referentes aos valores dispendidos com a atividade.

Mais adiante, a seção 25 regulamenta a proibição da distribuição de presentes, e a seção 26 disciplina a fiscalização da atividade pelo controlador geral.

Diante desta breve análise da norma, constata-se tratar de uma regulamentação bastante focada em aspectos procedimentais, com o objetivo de garantir visibilidade, transparência às atividades de lobby e a viabilizar um controle rigoroso.

Nesse sentido, Nelson Jobim e Luciano Souza esclarecem que, nos Estados Unidos, a promoção do interesse público e a transparência são os principais componentes que permeiam todas as formas de regulamentação. Os autores destacam que as leis americanas regulamentaram tanto os grupos de interesse, como as estratégias relacionadas ao sistema político e concluem haver mais um acompanhamento da publicidade e transparência de dados e informações do que regulamentação da atividade propriamente dita⁸⁷.

Ricardo Rodrigues afirma que, historicamente, a legislação dos EUA tem se restringido a regulamentar a divulgação da atividade de lobby. O autor assevera que a transparência tem sido destacada como a solução mais democrática para os potenciais

⁸⁷ JOBIM, Nelson. SOUZA, Luciano. A Regulamentação do Lobby: Análise Comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendando democracia**. Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

problemas, tratando-se “do remédio menos amargo”. Conclui, ainda, que parece ser o maior ponto de consenso entre os elaboradores das leis americanas⁸⁸.

Para além da transparência, princípio consagrado pela OCDE, conforme exposto no item anterior, constata-se que a regulamentação norte-americana também observou a necessidade de definições claras – inclusive, este foi um dos traços apontados como uma das falhas da norma antiga. Por outro lado, enquanto a norma norte-americana carece de referências à isonomia no acesso, à impessoalidade ou imparcialidade, ela se configura como uma tentativa de melhorar a regulação antiga, a partir da constatação que os impactos da anterior não haviam sido significativos.

De modo geral, a regulamentação dos EUA parece estar em linha com o que dispõe a OCDE, não agregando novos princípios, mas instituindo regras procedimentais que realmente não poderiam ser indicadas nos parâmetros colocados pela organização, a despeito de detalharem modos de alcançar a observação de alguns dos princípios defendidos.

2.4. Conclusão parcial: principais parâmetros identificados

Diante do exame dos princípios da OCDE e dos procedimentos colocados pela regulamentação dos EUA, constata-se que o ponto de maior predominância e, possivelmente, ao qual ambos conferem maior importância é a transparência. Dentro deste princípio, podem-se enquadrar tanto a transparência passiva, como a ativa, além dos instrumentos de participação e controle social.

Outro aspecto de grande relevância é a adequada delimitação do âmbito de aplicação das normas, por meio do estabelecimento de definições claras sobre o que é a atividade de lobby e todos os termos objeto de alguma disciplina específica.

Ainda, não se pode descurar de prever a observância a princípios consagrados em ordenamentos democráticos, como a legalidade, a probidade, a imparcialidade e a impessoalidade dos agentes públicos, a isonomia no acesso às instituições, além de incentivos ao cumprimento da norma, principalmente, por meio da possibilidade de aplicar sanções.

Para tanto, além de examinar a experiência internacional, para adaptá-la à realidade e ao contexto interno vividos, é importante, conforme destaca a própria OCDE observar o ordenamento jurídico interno já posto, de modo a verificar as normas já existentes que possam tratar da matéria.

⁸⁸ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 196, p. 83-93, 1996.

Nesse sentido, este trabalho passa, no próximo capítulo, a examinar as normas existentes atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente as que tangenciam a matéria, para que se possa verificar em que medida ela já é regulada indiretamente e o quanto o projeto de lei em vias de aprovação no Congresso Nacional poderia causar algum impacto à ordem vigente.

CAPÍTULO 3 – A REGULAÇÃO INDIRETA DO LOBBY NO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL

3.1. O Lobby na Constituição Federal

Conforme visto, a atividade de representação de interesses que configura o que ficou conhecido popularmente como lobby está diretamente atrelada aos princípios democráticos, que não apenas autorizam como incentivam a participação da sociedade nos processos que levam às escolhas e tomadas de decisão pelos representantes eleitos pela população e demais gestores públicos. Afinal, enquanto os interesses públicos sejam impactados pelos resultados destas decisões, é justo e esperado que os agentes envolvidos estejam munidos das informações e subsídios adequados a embasar suas decisões.

Assim, ainda que não traga uma normativa direcionada especificamente à atividade de lobby, não se pode desconsiderar que a Constituição de 1988, em meio ao cenário de redemocratização do país, introduziu diversos dispositivos que acabam por tangenciar o tema. Aragão explica em parte este fenômeno, afirmando que a Carta Magna 1988 foi produzida em ambiente de:

Grande efervescência associativa e de intensas ações de lobbies. Como consequência, e refletindo o espírito democrático que orientou a elaboração da Carta Magna, o Constituinte brasileiro terminou por detalhar mais os direitos relacionados às ações de pressão dos grupos organizados⁸⁹.

Tais normas constitucionais que possibilitam o exercício da atividade, as quais passamos a detalhar, quando consideradas em conjunto à legislação introduzida posteriormente no país, consubstancia o que se pode considerar como uma verdadeira “regulação indireta do lobby no ordenamento jurídico brasileiro”.

Não se pode descurar, ainda, de destacar que, em relação à Administração Pública, o art. 37 estabelece uma série de princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) que devem ser observados, os quais acabam por afetar a atividade de lobby, afinal, eventual violação a qualquer deles pelos administradores em razão da ação dos profissionais de lobby pode acarretar diversos problemas, especialmente, considerando legislações específicas relacionadas ao tratamento do conflito de interesses, da corrupção e da improbidade administrativa, bem como da transparência na Administração.

Quanto à liberdade para exercício da atividade, já de início, o parágrafo único do art. 1º fala por si, determinando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de

⁸⁹ ARAGÃO, Murillo de. **Brasil e Argentina: Abordagem Comparada Sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo**. Tese de Doutorado, CEPPAC, mimeo, 2000. p. 79.

representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ainda, não se pode desconsiderar que dentre os fundamentos da República descritos no *caput* do dispositivo, encontram-se a cidadania (inciso II), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V). Todos podem ser conectados de alguma forma à atividade de representação de interesses. Afinal, a tentativa de influenciar o processo de tomada de decisões públicas e a participação fazem parte do exercício da cidadania, a possibilidade de exercer esta atividade profissionalmente condiz com a defesa dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o embate e o convívio entre diferentes opiniões sobre questões coletivas devem ser abraçados pelo pluralismo político.

Nesse contexto, não se pode desconsiderar que a força dada ao exercício da capacidade representativa engloba não somente a via dos partidos políticos, mas também a possibilidade de recorrer a outros corpos intermediários ou mesmo a meios comumente associados às formas de democracia direta⁹⁰.

Em linha com os princípios democráticos mais caros, o art. 5º⁹¹ traz uma série de garantias fundamentais, voltados essencialmente a proteger os direitos e estabelecer os deveres individuais e coletivos.

Antes de adentrar os preceitos mais relevantes para o exame da atividade de representação de interesses, é importante destacar que a combinação dos princípios da liberdade (nos termos do *caput*) com a legalidade ampla, consoante o inciso II, que determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, acaba por autorizar a prática da atividade de lobby, na medida em que nenhuma legislação a proíba.

Passando aos incisos que apresentam correlação mais forte com o tema, tem-se que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (inciso IV). O dispositivo autoriza que os cidadãos expressem suas opiniões e não determina qualquer exceção. Permite, portanto, que qualquer cidadão se manifeste em relação a qualquer assunto, inclusive, no que diz respeito a pautas de interesse público, por quaisquer meios que não sejam vedados por lei. Assim, desde que não o faça de modo anônimo, pode levar sua

⁹⁰ BRASIL. Senado Federal. **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**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

⁹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

mensagem a membros dos Poderes Executivo e Legislativo, com o objetivo de influenciar suas decisões. Esta conduta está inserida no que se entende por lobby.

A possibilidade de realizar esta comunicação de modo presencial, em reuniões com os agentes envolvidos, decorre do disposto no inciso XVI, que determina que “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

Ainda, a autorização para que esta atividade seja praticada livremente e de modo profissional decorre do inciso XIII, que afirma que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, o que pode, ainda, ser complementado pelo inciso IX, que assevera que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Afinal, o lobby é essencialmente uma atividade de comunicação direcionada a uma finalidade específica.

É certo que o exercício da atividade de lobby não apenas depende de informações, como também gera informações que devem, em regra, ser divulgadas amplamente.

Eventual prática da atividade às escondidas, o que poderia eventualmente gerar desconfiança quanto à possibilidade de ocorrerem práticas não apoiadas pelo ordenamento jurídico, já é vedada expressamente pelo teor do inciso XIV (“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”), combinado com o inciso XXXIII:

Art. 5º. [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Desse modo, o tema da divulgação de agendas de reuniões já estaria abarcado por este dispositivo. Como visto adiante, esta questão foi regulada com mais profundidade por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). Estas obrigações de acesso são reforçadas, ainda, pela possibilidade de recorrer a medidas como o *habeas data*, nos termos do inciso LXXII (“para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” ou “para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”).

Deve-se reconhecer, também, a importância das previsões constitucionais que protegem a liberdade de associação, que dão suporte para que os profissionais de relações governamentais possam se associar, já que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar” (inciso XVII) e que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (inciso XVIII). É assegurada, ainda, sua permanência, já que “as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado” (inciso XIX), sendo importante destacar, por fim, que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”(inciso XX) e que “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente (inciso XXI).

A Constituição Brasileira também garante o direito de petição, consoante inciso XXXIV do mesmo art. 5º, assegurando a todos, “independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, bem como “b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

Não se pode negar que o direito de petição está, de forma estreita, relacionado à atividade de lobby. Trata-se de um direito garantido na maioria das democracias. Conforme ressalta Robert Kaiser, trata-se de direito assegurado pela Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos e pela Common Law da Inglaterra, que autoriza que, em nítido exercício das prerrogativas democráticas, se leve ao conhecimento do Poder Público a informação ou notícia de um ato ou fato ilegal, abusivo ou contra direitos, para que este tome as medidas necessárias. Para o autor, esta conceituação muito se aproxima à que se coloca para a atividade de lobby⁹². No âmbito do Legislativo, este direito é reforçado pelo teor do art. 58, § 2º, IV:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

⁹² KAISER, Robert. **So damn much money**: the triumph of lobbying and the corrosion of American government. New York: Vintage, 2010, p. 94-95.

Ao prever a obrigação das comissões para receber petições de iniciativa dos cidadãos, o dispositivo autoriza conduta inserida na atividade de lobby. Ainda que especifique o assunto como uma postulação contrária a atos ou omissões de autoridades, deve-se considerar incluída a possibilidade de receber petições que ainda não sejam contrárias à conduta da autoridade, mas objetivem trazer alertas e subsídios para uma atividade decisória futura (que, inclusive, pode evitar que sejam recebidas queixas, representações ou reclamações). Tal conclusão está alinhada à leitura de mais dois incisos do mesmo dispositivo, que também incluem na competência das comissões o dever de “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil” (inciso II) e o de “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão” (inciso V).

É certo, ainda, que diversos outros dispositivos contidos no art. 5º da Constituição tangenciam temáticas que se correlacionam ao lobby. Ressalta-se o teor do inciso XXXVI, que determina que “a lei não poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, combinado como a garantia de acesso ao Poder Judiciário, trazida pelo inciso XXXV (“a lei não poderá excluir a apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), à qual podem recorrer, inclusive, aqueles que se julguem prejudicados por atos de autoridades públicas.

Neste caso, destaca-se a possibilidade de impetrar mandado de segurança, consoante inciso LXIX, “para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”, o qual pode ser impetrado coletivamente, nos termos do inciso LXX “impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”. Ainda, conforme o inciso LXXIII:

Art. 5º. [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que objetive a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

O art. 103 da Carta Magna prevê, também, o direito de postulação, por meio da ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, por entidades representativas de interesses, enumerando, de forma expressa, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito

nacional, essas últimas para a defesa de interesses de seus filiados. São igualadas a essas entidades a titulares de direitos políticos de representação, como o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e ao Procurador-Geral da República, a quem compete a defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade.

Finalmente, é importante destacar outro instrumento processual colocado à disposição dos cidadãos. Nos termos do inciso LXXI, “será concedido mandado de injunção sempre que a falta de regra regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. Ora, tal dispositivo, se colocado em contraposição a uma eventual tentativa de inviabilizar a atividade de lobby, e de modo alinhado às demais disposições examinadas, poderia culminar na defesa de se impetrar mandado de injunção para que os profissionais de relações governamentais ou, simplesmente, lobistas, pudessem continuar exercendo seu direito à livre iniciativa e exercício livre de profissão, alinhado também ao exercício da cidadania.

3.2. O Lobby na legislação nacional

Para além do suporte constitucional à atividade de lobby, há no ordenamento jurídico brasileiro uma série de normas que se relacionam ao lobismo, seja porque criam um suporte à sua execução lícita e legítima, seja porque estabelecem punições ao que se costuma referir como “lobby ilícito”.

Cumprido, neste tópico, traçar um panorama destas normas relacionadas à matéria, com enfoque principalmente naquelas cuja aplicação é chamada diretamente pelo projeto de lei em tramitação ou cuja temática apresenta maior interseção com os temas nele debatidos, de modo a que se possa concluir sobre o quão inovador é o projeto em relação ao atual ordenamento.

Dentre estas normas, destacam-se (i) o Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, que “dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais; (ii) a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que “dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego”, (iii) o Código de Conduta da Alta Administração Pública, aprovado em

21 de agosto de 2000, (iv) a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que “regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal”, (v) a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”, (vi) a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que “define os crimes contra o sistema financeiro nacional”.

Iniciando pelas normas que acabam por gerar um panorama favorável à prática do lobby, é importante ressaltar que o Decreto nº 4.334/2002, ao autorizar que particulares solicitem audiências com agentes públicos (fora das hipóteses de atendimento aberto ao público e de tratar de matérias relacionadas à administração tributária, à supervisão bancária, à segurança e a outras sujeitas a sigilo legal – às quais ele não se aplica), acaba por viabilizar um tipo de atividade de lobby. Ressalte-se, ainda, que é considerado “particular todo aquele que, mesmo ocupante de cargo ou função pública, solicite audiência para tratar de interesse privado seu ou de terceiros” (art. 1º, II).

Nos termos do Art. 2º, o pedido de audiência deve ser dirigido por escrito ao agente público e indicar “I - a identificação do requerente; II - data e hora em que pretende ser ouvido e, quando for o caso, as razões da urgência; III - o assunto a ser abordado; e IV - a identificação de acompanhantes, se houver, e seu interesse no assunto”. Ainda, consoante o art. 3º, as audiências “terão sempre caráter oficial, ainda que realizadas fora do local de trabalho, devendo o agente público: I - estar acompanhado nas audiências de pelo menos um outro servidor público ou militar; e II - manter registro específico das audiências, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados”. O parágrafo único do dispositivo determina que, caso a audiência se realize “fora do local de trabalho, o agente público pode dispensar o acompanhamento de servidor público ou militar, sempre que reputar desnecessário, em função do tema a ser tratado”.

Por sua vez, a Lei nº 12.813, de 1º de julho de 2013, ficou conhecida como Lei de Conflito de Interesses, tendo estabelecido situações que geram este tipo de conflito durante e após o exercício de cargo no Executivo Federal. A norma criou uma espécie de período de “quarentena” para os agentes que deixam o cargo, durante o qual, ainda que não mais exerça a função, há proibição para realizar certas condutas, por se entender que elas ainda serão tomadas como conflitos de interesses. Oliveira destaca que não configura propriamente uma situação de conflito para os fins da Lei a existência de simples conflito entre o interesse

público e o privado, afirmando que, para tal caracterização, o confronto deve implicar prejuízo para o interesse coletivo ou para o desempenho da função pública⁹³.

Realmente, o art. 3º, I, define conflito de interesses como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Ainda que a Lei não objetive regulamentar o lobby, é interessante observar que, além de sua aplicação ser chamada pelo projeto em tramitação, ela já naturalmente tangencia o tema.

São submetidos ao regime da lei os ocupantes de cargos de ministro de Estado; cargos de natureza especial ou equivalentes; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes (art. 2º), além dos “ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento” (art. 2º, parágrafo único). Todos devem, em observância ao art. 11, “divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - internet, sua agenda de compromissos públicos”.

Enquanto o art. 5º se preocupa com os potenciais conflitos para aqueles que ocupam cargos públicos, o art. 6º disciplina a situação para o período de 6 meses após o fim do exercício do cargo, em ambos os casos, vedando a possibilidade de atuação dos agentes e ex-agentes públicos como intermediários de interesses privados.

As funções de fiscalização e avaliação dos conflitos de interesses compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, nos termos do art. 8º.

No mesmo sentido de mitigar conflitos entre interesses privados e os deveres dos agentes públicos, vale mencionar que o Código de Conduta da Alta Administração Federal coloca, dentre suas finalidades, as de “tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental” (art. 1º, I), “estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público” (art. 1º, IV) e “minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal” (art. 1º, V).

⁹³ OLIVEIRA, J. “Conflito de interesses de agentes públicos (Lei Federal 12.813/2013)”. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC**, n. 15, p. 47-63, dez. 2014.

O Código estabelece que “no exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral” (art. 3º). Seu foco é bastante direcionado às questões patrimoniais, especificamente em alterações relevantes do patrimônio das autoridades (art. 4º ao art. 7º), incluindo a limitação ao recebimento de presentes (art. 9º).

Outra medida prevista com objetivo de afastar potencial conflito de interesses por autoridade pública que deixa o cargo são as proibições instituídas pelo art. 14, para: “atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo” (inciso I) e para prestar consultoria, “valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública” (inciso II).

Voltando à obrigação de divulgação de agendas instituída pelo art. 11 da Lei de Conflito de Interesses, deve-se salientar que este dever se insere em um contexto ainda mais amplo, que determina não apenas a divulgação de agendas, mas de quaisquer informações referentes à atuação de agentes públicos. Conforme já mencionado, a obrigação constitucional de acesso à informação (art. 5º. XIV) foi regulamentada pela Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (ou LAI).

Referido diploma legal entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, com abrangência nacional e para os três Poderes, bem como aos Tribunais de Contas e Ministério Público, tendo criado ferramentas que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Os princípios mais relevantes que a regem são: (i) a máxima divulgação, determinada pelo acesso como a regra, enquanto o sigilo apenas é permitido nas hipóteses de exceção que são limitadas e legalmente estabelecidas, (ii) a não exigência de motivação para a solicitação, já que o requerente não precisa dizer por que e para que deseja a informação; (iii) o fornecimento gratuito, exceto pelo custo de

reprodução, (iv) a transparência ativa, que determina uma divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral, e (v) a transparência passiva, que demanda a criação de procedimentos e prazos que facilitam o acesso à informação.

Como destacam Mancuso *et al*, um dos resultados da LAI foi contribuir com a *accountability* e transparência das informações públicas, sendo justamente a transparência um dos principais temas em meio às discussões sobre a necessidade de regulamentação do lobby. Entretanto, de acordo com os autores, embora a LAI gere a transparência, ela não é suficiente para dispensar uma regulamentação específica para o lobby, pois há componentes vitais da atuação dos grupos de interesse que podem gerar divergência em relação à sua abrangência pela LAI, como o registro de lobistas e seus contatos com os tomadores de decisões, o que pode produzir um déficit de informações de grande interesse público e acabar por prejudicar o real acesso a tais informações. Logo, ao invés de eliminar a necessidade de lei específica, ela conforma um cenário ainda mais propício ao avanço de norma nesse sentido, funcionando de modo complementar, já que a carência de norma obrigando expressamente a publicação dos encontros poderia prejudicar a *accountability*⁹⁴.

Ainda no sentido de embasar um ambiente propício à regulamentação da atividade, vale ressaltar que, em 19 de fevereiro de 2018, o Ministério do Trabalho incluiu o lobby no cadastro oficial de ocupações do país, a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com o nome oficial de “profissional de relações institucionais e governamentais”. Ante o atendimento à antiga solicitação destes profissionais, a função passou a ser oficialmente reconhecida pelo governo. Na lista que identifica as ocupações no mercado de trabalho (CBO), o lobista passa a ser considerado como “defensor de interesses (relações governamentais), profissionais de relações institucionais, profissional de relações governamentais”⁹⁵. A Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) acredita que a medida deve facilitar o processo de contratação dos profissionais pelas empresas e que traduz maior dignidade à categoria⁹⁶. Antes deste reconhecimento da

⁹⁴ MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>. Acesso em: 11 jul. 2019.

⁹⁵ CONGRESSOEMFOCO. **Cristiane Brasil retira exigências e facilita atuação de lobistas**. 07/07/2019. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/regulamentacao-do-lobby-e-desfigurada-por-cristiane-brasil-e-ganha-versao-mais-branda-autor-reprova/>>. Acesso em: 5 jun.2019.

⁹⁶ ABRIG – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais. **Lobby entra na lista de ocupações reconhecidas pelo Ministério do Trabalho**. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/02/Nota-Lobby-CBO.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

atividade por parte do Ministério do Trabalho, o IPEA já havia demonstrado que a atividade se achava em uma tendência à profissionalização e organização no país⁹⁷.

Esta medida também está em linha com a regulamentação da matéria e caminha no sentido de mitigar a visão negativa que muitos ainda detêm sobre a atividade. No mesmo sentido, o Instituto de Relações Governamentais (IrelGov) considerou a medida como positiva, argumentando à sociedade brasileira a legalidade, a legitimidade e a relevância basilar do diálogo entre o público e o privado em uma democracia, afirmando, ainda, que a atuação não apenas é legítima, como necessária, não havendo democracia sem uma interlocução público-privada qualificada⁹⁸.

Por outro lado, passando a um breve comentário sobre as normas que abarcam o cenário de enfrentamento da atividade quando conduzida de modo a ter sua licitude questionada, deve-se ressaltar que há amplo suporte normativo no ordenamento jurídico brasileiro no que se refere a medidas de combate à corrupção e a atos de improbidade dos ocupantes de cargos públicos.

Como aponta Said Farhat, nos últimos anos, o país foi palco de relevantes escândalos de corrupção. A operação lava-jato, ao deflagrar diversos esquemas de relações ilegais entre componentes do poder público e de representantes de interesses privados tornou-se claro exemplo do problema, que se relaciona, conforme coloca o autor, de forma íntima, com a governança não só pública, mas também do setor privado⁹⁹. Deste modo, é evidente que se pode identificar um vínculo entre as regras privadas de *compliance* e o modo de atuação dos lobistas junto aos Poderes Públicos. Inclusive, esta poderia ser uma boa forma de filtrar a atividade, demandando que os interesses representados demonstrassem preocupação com a elaboração de programas de *compliance* internos.

Vale lembrar que qualquer conduta que escape à legalidade e à ética foge à definição de lobby, que, a despeito de ser um tipo de atividade de pressão, para convencimento do tomador de decisão em relação a um determinado ponto de vista, ela ocorre sem o recurso a qualquer meio de coação. Caso contrário, estará maculada pela ilicitude e, portanto, poderá ser punida com fundamento na legislação aplicável.

⁹⁷ SANTOS et al. **Lobbying no Brasil**: profissionalização, estratégias e influências. Brasília: IPEA, 2017.

⁹⁸ IRELGOV – Instituto de Relações Governamentais. **Saiba o posicionamento do IRELGOV sobre a recente inclusão da atividade de relações governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pelo Ministério do Trabalho e Emprego**. 23.02.2018. Disponível em: <<https://www.irelgov.com.br/%E2%80%8Bposicionamento-do-irelgov-sobre-a-recente-inclusao-da-atividade-de-relacoes-governamentais-na-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-cbo/>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

⁹⁹ FARHAT, Said. **Lobby – o que é**. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

A partir deste raciocínio, pode-se concluir que lobby e *compliance* são definições complementares. Muitas das medidas que constam da agenda de regulamentação do lobby são normas que já existem no *compliance* de inúmeras corporações. Como exemplo, pode-se citar o estabelecimento sobre limite ao valor de presentes que lobistas podem dar aos servidores públicos. O Relatório do grupo de trabalho da CGU, que determina recomendações para a regulamentação da atividade, afirma ser necessário:

Estabelecer limites claros para o recebimento de presentes e outros tipos benefícios por agentes públicos. As regras devem ser objetivas, para que, diante de situações práticas, os agentes públicos possam ter clareza do que se pode ou não aceitar. Importante ressaltar que tais regras também têm reflexo no meio empresarial, pois as empresas irão adequar seus programas de compliance para evitar que práticas relacionadas à promoção de suas atividades sejam caracterizadas oferecimento de vantagens indevidas aos agentes governamentais¹⁰⁰.

Conforme esclarecem Timm e Lourença, a chamada Lei Anticorrupção também contribuiu para a preocupação das organizações empresariais com o desenvolvimento de programas de *compliance*. Ainda que a lei não obrigue o desenvolvimento de programas de integridade, estabelece que as autoridades levem em consideração a existência de um programa efetivo, que poderá atenuar a aplicação de sanções¹⁰¹.

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), disciplina a “responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (art. 1º), incluindo dentre as condutas vedadas o oferecimento de vantagens indevidas a agentes públicos ou pessoa relacionada (art. 5º, I), prevendo multas bastante expressivas ao descumprimento da lei (art. 6º), sem afastar a possibilidade de aplicação de outras sanções cabíveis.

Kelly Aguilar, ex-presidente do Instituto de Relações Governamentais (IrelGov) e responsável da área de Relações Governamentais em empresa multinacional, afirmou que a Lei Anticorrupção deixou nítido que os lobistas podem e não podem fazer. E acrescentou que “para nós, de empresas de capital estrangeiro, está mais claro ainda, porque seguimos o *Foreign Corrupt Practices Act* [lei norte-americana que disciplina a atuação de empresas em

¹⁰⁰ BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Regulamentação do lobby**. Relatório do Grupo de Trabalho. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

¹⁰¹ TIMM, C. C. S.; LOURENÇA, B. A. **Regulamentação do lobby e princípio da igualdade de acesso**. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018>. Acesso em: 12 jul. 2019.

países estrangeiros]”¹⁰², tendo defendido, ainda, a desnecessidade de uma legislação específica sobre o lobby, afirmando que a lei já fixou regras para a atividade no país¹⁰³.

Não se pode esquecer, ainda, que, em relação ao agente público que desvia das condutas adequadas, podem ser aplicadas as sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), independentemente de ter havido enriquecimento ilícito ou dano ao erário, dado que seu art. 11 prevê a possibilidade de configuração de ato de improbidade por violação a princípios – o que confere uma grande margem de discricionariedade ao julgador.

Há, ainda, que se apontar que, na hipótese de algumas condutas mais graves pelos profissionais de relações institucionais e governamentais, pode ser configurado até mesmo um crime.

Notadamente, o Código Penal criminaliza o denominado “Tráfico de Influência”, definido nos termos do art. 332 como “solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função”, para o que estabelece pena de 2 a 5 anos de reclusão e multa, com possibilidade de aumento da pena pela metade, “se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário”.

Também é criminalizada a “Corrupção ativa”, conceituada pelo art. 333, como “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”, punida com pena de 2 a 12 anos de reclusão e multa, podendo ser “aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional”.

Finalmente, em se tratando de atuação junto a instituições financeiras, outras condutas são criminalizadas pela Lei nº.7.492, de 16 de junho de 1986, que “define os crimes contra o sistema financeiro nacional”, tendo ficado popularmente conhecida como Lei dos Crimes de Colarinho Branco. Por exemplo, seu art. 6º determina pena de reclusão de 2 a 6 anos e multa para a conduta de “induzir ou manter em erro, sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente”, de modo que o lobista que atue junto a bancos

¹⁰² RODAS, S. "**Lava jato' é oportunidade para melhorar a prática do lobby no Brasil**". 07.06.2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jun-07/entrevista-kelly-aguilar-instituto-relacoes-governamentais>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

¹⁰³ CONJUR - Consultor Jurídico. **Ministério do Trabalho reconhece lobby como profissão**. 20.02.2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-20/ministerio-trabalho-reconhece-lobby-profissao>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

públicos deverá cuidar da acuidade das informações passadas.

Tendo em vista o contexto descrito, pode-se concluir que não apenas há amplo suporte jurídico à prática da atividade de lobby, como há bastante ênfase à punição para condutas que desviem do caminho da licitude, as quais perdem a característica de lobby e passam a ter que ser referidas pelo nome dado ao ilícito que representam.

Diante deste cenário, resta examinar em que medida o PL n.º 1.202/2007 inova no ordenamento brasileiro.

3.3. Exame do PL n.º 1.202/2007 à luz das considerações apresentadas

A proposta original do PL n.º 1.202/2007 objetivava regulamentar as atividades de lobby, impondo diversas obrigações e adicionando burocracia e bastante complexidade ao sistema. Tornava mandatário o credenciamento dos profissionais, viabilizava a indicação de dois representantes por órgão (com obrigação de renovação anual das credenciais) e obrigava a disponibilização à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU) de declarações sobre “suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas” acima de um determinado valor (1.000 UFIR).

A despeito de se poder argumentar que o substitutivo representou algumas perdas ao transformar em uma faculdade a original obrigação de credenciamento e ao excluir a apreciação dos relatórios pela Corte de Contas, há que se considerar que tal excesso de burocracia neste momento poderia ser prejudicial ao projeto e colocar toda sua aprovação em risco. Especialmente, porque muito se poderia questionar sobre a possibilidade de ingerência do Tribunal de Contas em esfera privada, dado que o lobista não é sujeito passivo do controle externo pela Corte.

Passemos ao exame da última versão do projeto, de modo a identificar em quais aspectos ele é realmente inovador em relação ao ordenamento jurídico vigente e em que medida ele acaba por reproduzir um arcabouço normativo já existente. Antecipe-se que a conclusão de que o projeto configura mais reprodução de normas já em vigor não é um resultado ruim. Contrariamente, pode agilizar a aprovação de uma Lei que melhorará a imagem que a atividade carrega atualmente, em função do exposto suporte legal e do contexto de maior legitimidade que dele resultaria.

Tendo em vista que se trata de projeto bastante objetivo, para que se possa bem examinar cada uma das suas proposições, faz-se necessário realizar uma incursão por todos

os dispositivos, de modo a bem conhecer a forma como se propôs disciplinar cada temática, buscando, na sequência, examinar em que medida atende às expectativas colocadas, tendo em vista o panorama internacional, bem como apontar se o assunto é objeto de outra norma nacional já em vigor.

A nova versão do PL nº 1.202/2007, considerando a subemenda substitutiva global à emenda de Plenário depois do substitutivo apresentado pela deputada Cristiane Brasil, já em seu art. 1º, esclarece sua aplicação para disciplinar a “atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal”, incluindo praticamente qualquer cidadão ou organização dentre os sujeitos que podem exercê-la: “§1º Podem exercer atividade de agente de relações institucionais e governamentais: I - entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais; II - pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos”.

Deve-se destacar que a versão original se apresentava, em seu art. 1º como voltada a disciplinar “a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”. Verificase que a expressão “lobby” foi substituída no novo texto por “relações institucionais e governamentais”, o que denota alguma perda, por desviar da denominação popularmente utilizada e à qual, conforme mencionado, ainda muitos atribuem uma imagem negativa. Por outro lado, foi resolvida a divergência em relação à aplicação apenas à Administração Pública. Ainda que a primeira versão mencionasse o Legislativo nos dispositivos seguintes, a restrição da definição poderia gerar conflitos. Com a alteração para “Poder Público Federal”, ficou clara a aplicação mais ampla, que abrange o Legislativo. Ainda, foi delimitado o âmbito de exclusão de sua aplicação no §2º do dispositivo:

§2º Esta Lei não se aplica:

I – às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visem à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;

II – às relações entre particulares e o Poder Público que não tenham por finalidade sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;

III – à prática de atos em processos judiciais ou em processos ou procedimentos administrativos que exijam atuação privativa de advogado, nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

Constata-se que o art. 1º atende ao quando sugerido pelo Princípio nº 4 da OCDE, que aponta para a necessidade de uma clara delimitação do âmbito de aplicação da norma em questão, bem como para a colocação das definições cabíveis – que, como será visto, consta no art. 3º do Projeto. É, nesse sentido, mais direta que a normativa norte-americana, que a

despeito de trazer definições, perde um pouco, por delimitar seu âmbito de aplicação por meio das definições colocadas.

Evidentemente, em relação a este aspecto introdutório, não há que se buscar uma comparação em normas já existentes no país, mas é possível demonstrar, pelo quanto exposto em relação aos dispositivos constitucionais e legais que tangenciam a matéria, que a atividade de lobby, em si, não padece de ilegalidade. Inclusive, eventual prática ilegal acabará sempre abarcada por alguma normativa específica, seja relacionada à improbidade administrativa, seja ao combate à corrupção, seja por configurar crime.

Já, o art. 2º da proposta inclui os princípios de legalidade, ética, transparência, interesse público, direito de petição e isonomia dentre aqueles que devem orientar a representação de interesses, reafirmando a legitimidade da atividade e seu benefício ao país:

Art. 2º A representação de interesses nos processos de decisão política disciplinada nesta Lei é atividade legítima que visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País, sendo orientada pelos seguintes princípios:

- I - legalidade;
- II- ética;
- III - transparência;
- IV - interesse público;
- V - direito de petição;
- VI- isonomia

Encontram-se, neste dispositivo, diversos dos Princípios apontados pela OCDE. Conforme visto, o Princípio nº 1 está relacionado à isonomia, enquanto os Princípios nº 5 e 6 estão diretamente conectados aos aspectos de transparência da atividade. A ética mencionada no inciso II pode ser considerada como uma forma ampla de abranger os Princípios nº 7 e 8 colocados pela OCDE, que englobam questões como imparcialidade e impessoalidade, bem como a probidade. O Princípio nº 9 posto pela OCDE ressalta aspectos da legalidade, que, ainda que não estivesse incluída expressamente no projeto, seria automaticamente chamada em razão da compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, que a prevê no art. 37 da Carta Magna.

Destaque-se, ainda, que todos estes princípios apontados no projeto estão em consonância com o ordenamento pátrio, seja por constarem do texto constitucional, seja por estarem contidos na Lei de Processo Administrativo, de modo que se pode concluir que também foi contemplado o Princípio nº 3 da OCDE, que determina a coerência com o *framework* nacional. Pode-se, ainda, ressaltar a importância dada à ética no exercício de funções públicas, tendo em vista as diversas normativas sobre o tema nos mais diferentes âmbitos de atuação, incluindo (i) a Resolução nº. 47/2013 da Câmara dos Deputados, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados; (ii) a Resolução

nº. 20/1993 do Senado, que estabelece o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado; e (iii) o Decreto nº. 1.171/1994, que introduz o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Se comparada à normativa norte-americana, a proposta traz arcabouço de princípios mais robusto, uma vez que a Lei dos Estados Unidos não se preocupa com o aspecto principiológico, a despeito de acabar por privilegiar a proteção à transparência em diversos momentos, como pelo maior enfoque ao cumprimento, com as medidas de *enforcement* previstas na seção 6.

Por sua vez, o art. 3º do projeto ora examinado cuida das definições relevantes à matéria, incluindo a possibilidade de exercício por advogado, desde que não se dê por meio de atividade privativa da profissão (nos termos anteriormente colocados pelo art. 1º):

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - processo de decisão política o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;

II - grupo de pressão qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;

III – tomador de decisão a autoridade pública ou colegiado incumbido de conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;

IV – agentes de relações institucionais e governamentais os que exercem a atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão;

V – atividade de representação de interesses a atuação em defesa de argumentos e posições favoráveis ao interesse dos representados em processo de decisão política, bem como o acompanhamento dos processos de decisão política para fins de registro, análise ou divulgação aos representados;

Parágrafo único. Quando não envolver atividade privativa de advogado, a defesa de interesse individual ou coletivo no curso de processo de decisão política, mesmo quando exercida por profissional da advocacia constituído nos termos da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994, observará o disposto nesta Lei.

Conforme já mencionado para o art. 1º, atende-se, assim, ao quanto idealizado pelo Princípio nº 4 da OCDE, complementando o âmbito de aplicação da norma com as definições necessárias à sua adequada compreensão, as quais são colocadas de modo bem mais objetivo que as definições da lei norte-americana.

O art. 4º vai no mesmo sentido de complementação das definições, ao determinar o que não se considera representação de interesses para os fins da Lei, funciona quase que como um complemento ao âmbito de não aplicação da Lei apresentado pelo §2º do art. 1º:

Art. 4º Não se considera representação de interesses para os fins desta Lei:

I – a manifestação em defesa de determinado argumento ou posição exercida por pessoas físicas em nome próprio ou por grupos de pressão, em caráter eventual e sem remuneração;

- II – o acompanhamento, como exercício de cidadania, de sessões ou reuniões de órgãos e entidades públicos, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política;
- III – o comparecimento a sessão ou reunião de órgão ou entidade pública, para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que o convidado não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;
- IV – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;
- V – a solicitação de informações, nos termos da lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Ainda que tratem menos dos aspectos materiais da atividade, focando apenas em definir o âmbito de aplicação da norma e expor conceitos reputados importantes à sua compreensão, os art. 1º, art. 3º e art. 4º têm grande relevância para uma mudança na visão negativa que a atividade comumente carrega. São estes dispositivos que deixam claro o tipo de conduta que se pretende regular e determinam sua legalidade de forma inequívoca. Como se passa a ver a partir dos próximos dispositivos, o conteúdo trazido configura mais uma reprodução de normas e faculdades já garantidas aos cidadãos.

Nos termos do art. 5º, são previstas algumas faculdades aos profissionais de lobby:

- Art. 5º Aos agentes de relações institucionais e governamentais é facultado, no exercício de suas atividades:
- I – avaliar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
 - II – monitorar atividade legislativa ou normativa;
 - III – enviar argumentos, dados e informações para subsidiar a tomada de decisão política;
 - IV – alertar os órgãos competentes para eventuais vícios de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa ou redação identificados em proposições em tramitação;
 - V – comunicar, defender ou articular interesses de seus representados na esfera privada, observados o interesse público e as regras de conduta e ética, boa fé e moralidade estabelecidas por suas entidades representativas.

Observe-se que a possibilidade de avaliar riscos, monitorar as atividades, enviar argumentação e alertar ou comunicar órgãos sobre aspectos das proposições e interesses envolvidos está alinhado ao que a OCDE apresenta em seu Princípio nº 10, que trata da possibilidade de avaliar impactos acerca da regulamentação do próprio lobby, de modo quase que tautológico. Afinal, a mesma faculdade que se coloca para o exame de qualquer proposição pode aplicar-se à própria atividade de lobby. Este ponto é complementado pelo teor do art. 8º adiante, que trata especificamente da análise de impacto, dentre outros documentos que podem ser apresentados pelos profissionais cadastrados.

As faculdades previstas para os profissionais de lobby são, na realidade, possibilidades que se colocam para qualquer cidadão brasileiro, especialmente, para o exercício de uma livre manifestação do pensamento sobre os processos decisórios em questão

(Constituição Federal, art. 5º, IV) e pela via do controle social, mecanismo que deve ser intrínseco a qualquer Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, José Afonso da Silva afirma:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, II), em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (artigo 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo¹⁰⁴.

Outro relevante ensinamento que caminha na mesma direção foi colocado por J. J. Gomes Canotilho, ao defender que:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes. Em segundo lugar, **o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos.** (grifo nosso)¹⁰⁵.

Admitir que a população em geral está autorizada a participar dos processos democráticos inclui admitir a possibilidade de que esta atividade seja realizada de maneira profissional, por um agente de relações institucionais e governamentais. Afinal, pensar o contrário consubstanciaria nítida violação à livre iniciativa profissional, dado que a atividade em questão é lícita.

Ainda em linha com os mecanismos de controle social e de transparência, em complementação às possibilidades colocadas pelo art. 5º do PL, o art. 6º autoriza que os profissionais solicitem contatar os tomadores de decisão por meio de audiências formais específicas ou reuniões de audiência pública:

Art. 6º Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão a convite ou mediante solicitação, em audiência formal específica ou como expositores em reuniões de audiência pública.

§1º A solicitação de reunião dirigida a tomador de decisão por agentes de relações institucionais e governamentais poderá ser formalizada pelos agentes de relações institucionais e governamentais por escrito, devendo a solicitação informar a pessoa física ou jurídica, grupo de pressão ou interesse que representam, o assunto a ser tratado e o nome dos que estarão presentes.

§2º Uma vez atendida a solicitação a que se refere o §1º, deverá ser disponibilizada pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 119.

¹⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 288-289.

Conforme visto, há amplo suporte à realização de reuniões, tendo em vista tanto o mandamento constitucional (art. 5º, XVI, que autoriza reuniões em locais públicos, desde que não frustrem outra), como a autorização para realizar audiências públicas, nos termos do Decreto nº 4.334/2002, além de diversas outras normas setoriais específicas que disciplinam o mecanismo de modo a garantir a participação popular nos processos de tomada de decisão.

Ainda, a necessidade de divulgação está alinhada ao Princípio nº 5 da OCDE, bem como ao art. 37 da Constituição Brasileira, que prevê o princípio da publicidade. Para a OCDE, é por meio da transparência que a regulação consegue “expor ao público os processos em operação quando decisões governamentais são tomadas”. Constitui ainda “um meio de assegurar ao público que as autoridades estão trabalhando honestamente, em prol dos melhores interesses da comunidade e um incentivo para aqueles que buscam benefícios públicos ao obedecer às normas em vigor”¹⁰⁶. Adicionalmente, conforme já mencionado, a Lei de Conflito de Interesses prevê que alguns agentes públicos devem divulgar todos os dias a sua agenda de compromissos (art. 11).

Por sua vez, a Resolução nº. 11 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, em vigor desde 19 de fevereiro de 2018, também dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos das autoridades do Poder Executivo Federal. Em evento realizado no palácio do Planalto em fevereiro de 2018, ressaltou-se que esta medida repercute positivamente em várias políticas, como promoção da transparência, prevenção de conflito de interesses e institucionalização do lobby¹⁰⁷. Inclusive, é comumente destacada a relevância da divulgação das agendas, de modo a deixar claro o que está sendo tratado no âmbito da Administração Pública e possibilitando a avaliação da sociedade, em processo transparente e salutar de defesa de interesses junto aos órgãos e entidades governamentais¹⁰⁸.

A divulgação espontânea da maior quantidade possível de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal também constitui obrigação, nos termos do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

¹⁰⁶ OECD. **Lobbyists, government and public trust**. Vol. 1: increasing transparency through legislation, p. 46 – 47. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/oced_lobbyists.pdf>. Acesso em 12 jul. 2019.

¹⁰⁷ BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Evento debate nova resolução sobre agendas de autoridades do Governo Federal**. 28.02.2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/02/evento-debate-nova-resolucao-sobre-agendas-de-autoridades-do-governo-federal>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

¹⁰⁸ Idem ibidem.

Doutro bordo, o art. 7º traz a possibilidade de credenciamento dos agentes de lobby:

Art. 7º Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão requerer seu cadastro perante os órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo, na forma do regulamento ou do regimento interno das Casas Legislativas, conforme o caso.

O credenciamento de lobistas surge, também, como um item básico da transparência do ponto de vista da regulamentação da atividade. É o que emerge do relatório de trabalho apresentado pela CGU em 2016¹⁰⁹. O Parlamento Europeu, por exemplo, possibilita que seja consultada por meio de um site específico na internet, dentre outras questões, informação em relação a quantos lobistas estão cadastrados¹¹⁰. No Chile, única nação da América Latina a ter uma lei específica sobre a atividade, uma plataforma administrada pelo Executivo apresenta a lista de pessoas físicas ou jurídicas inscritas nos registros de lobistas.

Finalizando a checagem do atendimento aos Princípios da OCDE, tendo em vista que todos os demais já foram de algum modo endereçados pela normativa proposta, faltava verificar o atendimento ao Princípio nº 2, que determina a busca por experiências estrangeiras, mantendo sempre o respeito ao contexto nacional. Este é um bom exemplo de influência internacional que foi importada com a devida limitação. De fato, impor o cadastramento neste momento poderia gerar mais descumprimento do que representar uma solução. A via proposta pelo art. 8º examinado a seguir, com prerrogativas adicionais aos cadastrados parece funcionar como melhor estímulo do que a mera obrigação.

Ainda, a proposta está em linha com as normas já vigentes, uma vez que a Câmara dos Deputados possui normas para a credenciamento de representantes de interesses, nos termos do art. 259 do seu Regimento Interno¹¹¹. A Primeira Secretaria da Casa, responsável

¹⁰⁹ BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho**. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

¹¹⁰ G1. **Câmara tem ao menos 443 lobistas credenciados - projeto prevê regulamentar atividade**. 27.03.2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-tem-ao-menos-443-lobistas-credenciados-projeto-preve-regulamentar-atividade.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

¹¹¹ Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.

§ 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado.

§ 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter

pelos credenciamentos, explica que tem controle apenas sobre as credenciais concedidas de acordo com as regras do seu Regimento Interno¹¹².

Conforme brevemente apontado, conectado à previsão do art. 7º, o art. 8º estabelece prerrogativas aos profissionais cadastrados:

Art. 8º São garantidas aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 5º, *caput*, I a V, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário do expediente, respeitadas as regras de funcionamento de cada Órgão ou entidade e demais restrições estabelecidas em lei ou regulamento.

§1º É ainda assegurado aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados o direito de apresentar aos tomadores de decisão:

I – análises de impacto de proposição legislativa ou regulatória com o intuito de mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II – estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;

III – sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório;

IV – sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

§2º As contribuições oferecidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais nos termos do §1º não vinculam os tomadores de decisão e sua utilização será sempre discricionária por parte dos órgãos, entidades e dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo.

Relaciona-se tanto ao Princípio nº 6 da OCDE, que trata da possibilidade de controle social, como ao mesmo Princípio nº 2 apontado para o art. 7º acima, já que denota uma adaptação ao cenário pátrio de uma norma prevista no contexto internacional.

Passando ao art. 9º, tem-se um chamamento expresso à possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 9º Constitui ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis, o recebimento, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente de valor superior ao máximo admitido em regulamento, oferecido por agente de relações institucionais ou governamentais com o fim de influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também ao agente de relações institucionais e governamentais que oferecer a vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente, induzir à prática do ato de improbidade pelo tomador de decisão ou para ele concorrer de qualquer forma direta ou indireta.

técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos Deputados.

¹¹² G1. **Câmara tem ao menos 443 lobistas credenciados - projeto prevê regulamentar atividade.** 27.03.2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-tem-ao-menos-443-lobistas-credenciados-projeto-preve-regulamentar-atividade.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

§ 2º O disposto neste artigo não incide sobre doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro destinadas especificamente a campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Além de atender ao Princípio nº 3, que busca coerência com o *framework* nacional, o dispositivo está bastante alinhado ao Princípio nº 9 da OCDE, uma vez que privilegia a legalidade e a possibilidade de dar efetividade ao cumprimento da norma, resta evidente sua conexão com norma já vigente, cuja aplicação é chamada diretamente.

O Art. 10, por sua vez, ainda alinhado ao mesmo Princípio nº 9 da OCDE, também busca dar efetividade ao cumprimento da norma e à observância da legalidade:

Art. 10 Será negado ou suspenso, conforme o caso, o cadastro do agente de relações institucionais e governamentais que:

I - for condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;

II – provocar, direta ou indiretamente, o tomador de decisão com o objetivo de ser contratado, por terceiro interessado, para influenciar no seu resultado;

III prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público, na forma do regulamento ou regimento interno das Casas Legislativas.

Parágrafo único. A infração ao disposto nos incisos II e III acarretará suspensão do cadastro do agente de relações institucionais e governamentais pelo prazo de até três anos.

De modo semelhante ao que ocorre para o art. 9º, o art. 11 também chama a aplicação de outra norma já em vigor no país, notadamente, a Lei de Conflito de Interesses:

Art. 11. O exercício da atividade de representação de interesses deve observar o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, no que se refere ao conflito de interesse envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal.

§ 1º Caso o agente de relações institucionais e governamentais ocupe cargo de provimento efetivo, deverá ele estar no gozo da licença a que se refere os artigos 91 e 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no mesmo prazo estabelecido na Lei a que se refere o *caput* para descaracterização de conflito de interesse.

§ 2º A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses nos quatro anos subsequentes ao término do mandato.

O exame que aqui se coloca resta análogo ao realizado para o art. 9º. Para além de observar as recomendações da OCDE de coerência com o ordenamento nacional, o dispositivo está diretamente conectado a uma norma vigente, demonstrando o alinhamento ao direito já posto e, portanto, a baixa inovação.

Finalmente, o Art. 12 apenas determina a entrada da norma em vigor na data de sua publicação.

Pode-se concluir em relação ao PL nº 1.202/2007, que, para além de deixar clara a legalidade e a legitimidade do exercício da atividade de lobby, apresentando novas

definições, ele pouco revoluciona no ordenamento jurídico vigente, de modo que sua aprovação poderia (e deveria) ocorrer sem grandes preocupações, dado que não é gerado qualquer conflito.

Entretanto, não se pode dizer que, em vista da baixa inovação, sua aprovação não seja necessária. Contrariamente, é imprescindível que seja instituída uma regulação específica sobre o lobby, especialmente, para que se mitigue a imagem negativa da atividade e para que os órgãos de controle passem a enfrentá-la não como um indício de ilícito, mas como uma atividade profissional legalizada, semelhante a qualquer outra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, a atividade de representação de interesses não foi regulamentada de forma específica no Brasil. Entretanto, o amplo suporte constitucional, aliado ao contexto normativo subjacente, corroboram a legalidade do exercício da atividade.

Afinal, não se pode negar que a ampla participação da população nos processos de tomada de decisão pública é conduta que se espera naturalmente em um Estado Democrático de Direito, não havendo razões para se vedar a prática com base no simples argumento de que eventual remuneração por terceiro macularia os interesses e posicionamentos em jogo. É evidente, contudo, que, como pode ocorrer em qualquer profissão, o lobby pode estar sujeito a desvios de conduta, os quais, assim como para quaisquer condutas ilícitas, são tratados por normas específicas, inclusive, do ponto de vista criminal.

Tanto a atividade é lícita, que ela tem ocorrido no país, sem que se possa apontar qualquer norma que a proíba. Contrariamente, o ordenamento brasileiro dispõe de grande embasamento legal à sua livre execução. O que muitas vezes se noticia como irregular não encontra identidade na definição da atividade de lobby, mas decorre de desvios de conduta, os quais são, notadamente, vedados por diversas normas e, portanto, sujeitos às sanções e penalidades cabíveis, como nos casos em que se verificam a improbidade do agente público envolvido ou atos corruptivos – o que pode culminar em cominações penais.

Diante destas constatações, seria natural indagar sobre a proposta cuja tramitação está mais avançada, avaliando quão revolucionários e inovadores na ordem jurídica seriam seus dispositivos, de modo a originar tamanha polêmica, primeiro, sobre sua necessidade e, depois, sobre seu conteúdo. De acordo com a análise exposta, constatou-se que as poucas inovações são menos substanciais que formais, ou seja, não há um impacto ao modo como a atividade vem sendo exercida, mas apenas a colocação, em texto normativo, de definições que acabam por gerar um cenário de maior legitimidade e legalidade para os profissionais. No mais, a proposta não inova em termos materiais, mas apenas consolida em lei específica diversas normas já em vigor no país, mas cuja aplicação não era fundamentada no lobby.

Poder-se-ia, assim, questionar por que a atual proposta de regulamentação está enfrentando tantos entraves para sua aprovação. Certamente, a resposta passa pela imagem negativa que a atividade ainda tem gerado, cujos pontos de vista estão embaçados pelos escândalos de corrupção, que, destaque-se, não decorrem exclusivamente do lobby.

Portanto, pode-se concluir que a aprovação do Projeto de Lei nº. 1.202/2007 poderia e deveria transcorrer de modo muito mais consensual. Tendo em vista que não revoluciona

na ordem jurídica vigente, não deveria causar grandes disputas entre os membros do Congresso. Ademais, foi ainda verificado que a proposta está alinhada aos princípios pautados pela OCDE, o que deveria lhe conferir maior força.

A proposta também caminha em sentido próximo à legislação norte-americana, uma vez que coloca a transparência como princípio de grande relevância. As lacunas em relação ao texto em vigor nos Estados Unidos não devem representar qualquer problema, inclusive, por respeito ao Princípio nº 2 da OCDE. Tais temas ou referem-se a questões essencialmente locais (que não teriam mesmo de ser pensados no Brasil) ou a dois aspectos materiais da atividade, notadamente, o tratamento tributário e o *enforcement*, pela via da aplicação de multa. Novamente, em respeito ao Princípio nº 2 da OCDE, experiências internacionais não devem ser importadas diretamente. Portanto, é natural que, em um ordenamento com legislação tributária tão complexa, com competências específicas de cada ente federado, sequer faria sentido pensar em tratar de qualquer aspecto tributário na norma.

O argumento em relação à carência de medidas de *enforcement* também não deveria configurar impeditivo. Apesar de o PL nº 1.202/2007 não estabelecer multas, ele remete diretamente a outras normativas cujas consequências são igualmente sérias – e, ainda para os casos em que nenhuma remissão é feita diretamente, é evidente que a configuração de uma conduta ilícita atrairá a aplicação da norma cabível (e da correspondente sanção).

Conclui-se, portanto, que não há razões técnicas, mas meramente políticas para o cenário de tanta controvérsia em relação à aprovação do projeto de lei ora examinado. Deve-se ressaltar que, no atual contexto, tentar emplacar uma norma extremamente complexa e burocrática apenas aumentaria a complexidade do sistema de modo a estimular o descumprimento, indo contra todas as tendências de simplificação da máquina pública¹¹³.

Assim, considerando que o projeto em tramitação respeita o ordenamento jurídico nacional, consolidando normas já em vigor (e apenas inovando por colocá-las em um texto específico para a atividade de lobby), e que está alinhado ao panorama internacional, é imprescindível que seja aprovado, de modo a introduzir uma cultura de legalidade da atividade e começar a alterar a visão negativa ainda detida por muitos cidadãos. Desse modo, os profissionais atuantes poderão exercer seu trabalho com maior dignidade, e, tendo em vista as obrigações de transparência, será viabilizado um melhor controle, tanto pelos entes públicos encarregados, como pelo controle social.

¹¹³ Para mais sobre o tema, ver SUNSTEIN, Cass. **Simpler**: the future of government. New York: Simon and Schuster, 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRIG – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais. **Lobby entra na lista de ocupações reconhecidas pelo Ministério do Trabalho**. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/02/Nota-Lobby-CBO.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- ARAGÃO, Murillo de. **Brasil e Argentina: Abordagem Comparada Sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo**. Tese de Doutorado, CEPPAC, mimeo, 2000.
- BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. **O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade**. Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. 2015. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/6742/1/Francisco%20Sergio%20Oto%20Souza%20Bonelli.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no. 6132/1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no. 6928/2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>
- BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Evento debate nova resolução sobre agendas de autoridades do Governo Federal**. 28.02.2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/02/evento-debate-nova-resolucao-sobre-agendas-de-autoridades-do-governo-federal>>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho**. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil**. 2008. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-antiores/2008/seminario-internacional-sobre-intermediacao-de-interesses-a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Grupos de interesse (lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil**. Brasília: UniCeub, 2009.
- BRASIL. Senado Federal. **Deputada Cristiane Brasil pede a Eunício a regulamentação do 'lobby'**. 19.09.2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/19/deputada-cristiane-brasil-pede-a-eunicio-a-regulamentacao-do-lobby>>. Acesso em: 8 abr. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **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**. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>>. Acesso em: 9 jul. 2019

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 288-289.

CHARI; HOGAN; MURPHY, 2010, apud SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

CONGRESSOEMFOCO. **Cristiane Brasil retira exigências e facilita atuação de lobistas**. 07/07/2019. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/regulamentacao-do-lobby-e-desfigurada-por-cristiane-brasil-e-ganha-versao-mais-branda-autor-reprova/>>. Acesso em: 5 jun.2019.

CONJUR - Consultor Jurídico. **Ministério do Trabalho reconhece lobby como profissão**. 20.02.2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-20/ministerio-trabalho-reconhece-lobby-profissao> >. Acesso em: 14 jul. 2019.

CORREIOBRAZILIENSE. **Decreto de Bolsonaro exige transparência para o lobby**. 05.05.2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/05/interna_politica,753209/decreto-de-bolsonaro-exige-transparencia-para-o-lobby.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2019.

EUROPA PARLIAMENT. **Regulation of lobbying across the EU**. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/595830/EPRS_ATA%282016%29595830_EN.pdf. Acesso em 01 jan. 2020.

FARHAT, Said. **Lobby – o que é**. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

G1. **Câmara tem ao menos 443 lobistas credenciados - projeto prevê regulamentar atividade**. 27.03.2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-tem-ao-menos-443-lobistas-credenciados-projeto-preve-regulamentar-atividade.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

HOLMAN, Craig. **Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act**. Public Citizen, Washington, May 2006.

IRELGOV – Instituto de Relações Governamentais. **Saiba o posicionamento do IRELGOV sobre a recente inclusão da atividade de relações governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pelo Ministério do Trabalho e Emprego**. 23.02.2018. Disponível em: <

<https://www.irelgov.com.br/%E2%80%8Bposicionamento-do-irelgov-sobre-a-recente-inclusao-da-atividade-de-relacoes-governamentais-na-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-cbo/>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ISTOE. **Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência**. 08.01.2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

JOBIM, Nelson. SOUZA, Luciano. A Regulamentação do Lobby: Análise Comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendando democracia**. Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

KAISER, Robert. **So damn much money**: the triumph of lobbying and the corrosion of American government. New York: Vintage, 2010.

LANE, Edgar. **Lobbying and the law**. Berkeley: University of California, 1964.

LOPES, Fábio Almeida. **Princípios do Processo Legislativo**: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/556136>. Acesso em 13 de janeiro de 2020.

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41>. Acesso em: 11 jul. 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Organicom**. a. 8, n° 14, 1° sem. 2013.

MODESTO, Ricardo. **O estudo do lobby no legislativo pela abordagem de redes**. 2008. Biblioteca Digital da Câmara. Federal dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3623/estudo_lobby_modesto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 7 jul. 2019.

MONCADA, Luiz Cabral de. **Rule of Law, procedimento normativo e legalidade**: uma perspectiva comparada. Lisboa: SPB Editores, 1996.

OECD. **Lobbyists, government and public trust**. Vol. 1: increasing transparency through legislation, p. 46 – 47. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/oecd_lobbyists.pdf>. Acesso em 12 jul. 2019.

- OECD. **Transparency and Integrity in Lobbying**. 2013. Disponível em <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acesso em 02.07.2019.
- OECD. **Transparency in lobbying activities fosters trust**. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities_9789264214224-5-en#page2. Acesso em 01 jan. 2020.
- OLIVEIRA, J. “Conflito de interesses de agentes públicos (Lei Federal 12.813/2013)”. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC**, n. 15, p. 47-63, dez. 2014.
- PAGOTTO, L.; MINTO, B. M.; CORTELETTI. **O longo e tortuoso caminho da regulamentação do lobby**. 22.03.2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-longo-e-tortuoso-caminho-da-regulamentacao-do-lobby-22032017>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- REVISTA EXAME. Associação de lobistas defende decreto para regulamentar atividade. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/associacao-de-lobistas-defende-decreto-para-regulamentar-atividade/> Acesso em jan. 2020.
- RODAS, S. "**Lava jato' é oportunidade para melhorar a prática do lobby no Brasil**". 07.06.2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jun-07/entrevista-kelly-aguilar-instituto-relacoes-governamentais>>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- RODRIGUES, Ricardo J. P. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, vol. 30, n. 1, Janeiro/fevereiro, 1996.
- _____. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 196, p. 83-93, 1996.
- SANTOS et al. **Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influências**. Brasília: IPEA, 2017.
- SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.
- SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna C. O lobby nos EUA: a transparência de um sistema

imperfeito. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendando democracia**. Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SUNSTEIN, Cass. **Simpler**: the future of government. New York: Simon and Schuster, 2013.

TIMM, C. C. S.; LOURENÇA, B. A. **Regulamentação do lobby e princípio da igualdade de acesso**. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018>. Acesso em: 12 jul. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção 2018**. 2018. Disponível em: < <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

UNITED STATES SENATE. Lobbying Disclosure Act of 1995. Disponível em: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm. Acesso em jan. 2020.