



Felipe Barboza Pereira

**LOBBY EM FOCO:
desafios e perspectivas regulatórias da atividade no Brasil**

Tese de doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Rio de Janeiro,
setembro de 2024



Felipe Barboza Pereira

**LOBBY EM FOCO:
desafios e perspectivas regulatórias da atividade no Brasil**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de doutor pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela comissão examinadora abaixo:

Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof.^a Danielle Pereira de Araújo

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof. Arthur César de Araújo Ituassu Filho

Departamento de Comunicação Social – PUC-Rio

Prof. Geraldo Tadeu Moreira Monteiro

Departamento de Teoria e Fundamentos do Direito – UERJ

Prof. Júlio Aurélio Vianna Lopes

Serviço de Pesquisa em Políticas Culturais – FCRB

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 2024

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

Felipe Barboza Pereira

Bacharel em Ciências Sociais pela PUC-Rio (2009). Bacharel em Direito pela UERJ (2010). Mestre em Direito Público pela UERJ (2019). Membro fundador do Laboratório de Regulação Econômica – UERJ Reg. Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD/PUC-Rio).

Ficha Catalográfica

Pereira, Felipe Barboza

Lobby em foco: desafios e perspectivas regulatórias da atividade no Brasil / Felipe Barboza Pereira; orientador: Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho. – 2024.

308 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2024.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Lobby. 3. Grupos de pressão. 4. Regulamentação. 5. Congresso Nacional. I. Ismael, Ricardo, 1960-. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Agradecimentos

“O agradecimento é a memória do coração” – reza a lição filosófica de tempos antigos. Entre nós, brasileiros, a preservação da memória ainda é um desafio coletivo.

Concluindo essa etapa da vida acadêmica, porém, faço um exercício individual: revisito as memórias do meu coração para agradecer aos que me ampararam nessa trajetória discente – uma caminhada que nunca é só.

De partida, destaco que *o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.*

Na esteira dos agradecimentos institucionais, rendo homenagens à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e ao querido Departamento de Ciências Sociais, ao qual tive oportunidade de retornar depois de 15 anos da conclusão de minha graduação.

Da mesma forma, não posso me furtar de agradecer à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), onde fiz a graduação em Direito e o mestrado em Direito Público. Ambas as universidades constituem parte fundamental de mim.

Na PUC, sou grato à Aline Selder e Ana Roxo (e também à Mônica Gomes, desde os tempos de graduação) por todo o apoio administrativo que tive junto ao do Depto. A partir delas, estendo meu obrigado a todo o corpo de funcionários da Universidade.

A todos os meus professores (ao longo desses muitos anos de PUC), presto devotado agradecimento. Em nome de todos, expresso meu carinho e homenagem à Prof.^a Angela Paiva e ao Prof. Luiz Werneck Vianna, cujos passamentos, porquanto recentes, ainda provocam sentida saudade. Foi um privilégio (não só intelectual, mas sobretudo pessoal) tê-los em sala de aula.

Abro um “parêntese institucional” para igualmente homenagear o Prof. Charles Pessanha, cujo falecimento (ainda mais recente) representa outra perda inestimável no campo das Ciências Sociais – e que, particularmente, também lamentei bastante. Mais do que um agradecimento pessoal, rememorar esses queridos professores é um dever para com o pensamento social brasileiro.

Ao meu orientador, Prof. Ricardo Ismael, dedico um reconhecimento especial: suas aulas, ainda na graduação, aprofundaram meu interesse na área da Ciência Política. Mas sua irrisignação crítica diante dos problemas do país marcou decisivamente minha formação cidadã. Em sua pessoa ainda encontrei um incentivador de minha dedicação à vida acadêmica – e sob sua orientação pudemos vencer, em 2009, o Prêmio Destaque na Iniciação Científica e Tecnológica (PIBIC/PUC-Rio e CNPQ).

Nos anos seguintes, mantivemos diálogo acadêmico nas reuniões que ele promoveu no Depto. de Ciências Sociais e no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (CICEF). Adiante, em 2019, tive o prazer de contar com sua participação em minha banca de mestrado na UERJ. Daí surgiu novo impulso na estrada acadêmica, com sua sugestão para que eu aplicasse para o doutorado na PUC.

Fui feliz nesse retorno e já expresse minhas saudades desse período. Penso que, mesmo depois de tantos anos, não serei capaz de me referir ao Prof. Ricardo Ismael como ‘Ricardo’, simplesmente. Acho indissociável de si a figura docente – ou melhor, de educador, no sentido mais amplo da palavra. Conheci poucas pessoas tão vocacionadas e dedicadas ao magistério quanto ele.

Além de agradecer seu acompanhamento, a confiança em mim depositada e sua paciência – especialmente diante dos muitos atrasos a que dei azo na entrega deste trabalho – só posso reafirmar meu orgulho em ter sido orientado por ele mais uma vez. Obrigado! Por outro lado, as imprecisões e equívocos presentes nesta tese são de minha inteira responsabilidade. Ou, como esclarece Manoel de Barros, no livro *Menino do mato*, “tenho o privilégio de não saber quase tudo. E isso explica o resto”.

Aos professores Arthur Ituassu, Danielle Araújo, Geraldo Monteiro e Júlio Lopes, que gentilmente aceitaram o convite para minha banca de defesa, agradeço sinceramente pela disponibilidade e interlocução – sobretudo pelas valiosas observações que pude colher de suas avaliações. Seguirão comigo em busca do aperfeiçoamento da pesquisa.

Aos colegas do Núcleo de Estudos sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD) – espaço enriquecedor de troca de saberes, coordenado pelo Prof. Ricardo – sou tremendamente grato pela convivência e pelo aprendizado.

Aos bons amigos que fiz na Agência Nacional de Saúde Suplementar, na PUC-Rio, na UERJ – e no Laboratório de Regulação Econômica da UERJ (UERJ-Reg.), no Colégio de São Bento e nas demais interseções da vida a fora: meu muito obrigado!

Por fim, agradeço a algumas pessoas especiais na minha vida, sem as quais a conclusão deste doutoramento (ou o início de qualquer empreitada) não teria razão de ser:

Minha mãe é a maior artífice dessa jornada. Desde muito cedo ela nos conscientizou (a mim e ao meu irmão) da dimensão que a educação deveria alcançar em nossa formação pessoal. E dedicou boa parte da vida a amearhar as melhores condições para nos apoiar nesse caminho. Mesmo quando o percurso parecia estreito, ela se notabilizava por viabilizar nossa travessia – na mais exemplar personificação que conheço do adágio “não sabendo que era impossível, foi lá e fez”. Sou prova de que o amor materno é verdadeiramente invencível.

E assim ela nos abriu portas às quais não teve acesso e nos ofereceu oportunidades com as quais não pode contar para si própria. A propósito, sem o seu apoio irrestrito, minha ideia (excêntrica, digamos assim) de fazer uma dupla graduação não seria exequível. Por isso e por tanto mais é que expresso não só gratidão, mas profundo amor, orgulho e admiração por essa “força da natureza” que é Nina, minha mãe.

No encalço da figura materna, agradeço à minha querida Edna, que sempre me transmitiu valiosos saberes de vida (que escapam ao limitado mundo acadêmico): obrigado por tamanho afeto nesses tantos anos. À Tereza, também agradeço o carinho filial que me foi confiado desde o primeiro abraço. E à Marlene, *in memoriam*, a afeição que nem a progressiva obliteração da memória foi capaz de abalar.

Meu pai, Fernando, não teve tempo de me ver chegar à universidade. Mas, enquanto vivo, foi um abnegado e apaixonado torcedor de seus dois “tricolores das Laranjeiras” (o terceiro, o Fluminense, vinha bem depois). Passadas duas décadas, a ausência de meu pai ainda é uma presença continuada em mim: meu olhar para o mundo reflete muito do seu jeito de ser.

Conservo comigo lições e exemplos que ele não me prescreveu – porque não foi preciso. Sua simplicidade e sua forma lúdica de contemplar a vida são a marca de uma vivência instintivamente alinhada ao *Tratado geral das grandezas*

do ínfimo, de Manoel de Barros (mais uma vez): meu pai foi alguém “aparelhado para gostar de passarinhos”.

A ele, *in memoriam*, agradeço o amor, a ternura e o “respeito às coisas desimportantes e aos seres desimportantes.”

Ao meu irmão, Fábio, agradeço a parceria de toda uma vida. Somos muito parecidos e profundamente diferentes. E, não raro, dedicamos nossa companhia a tecer reflexões silenciosas – talvez não pareça, mas esses momentos guardam inestimável intimidade e senso de compreensão.

Desde a juventude meu irmão carrega o ônus do heroísmo que representa no meu mundo particular – o que eventualmente se reflete em cobranças e idealizações. Ainda assim, ele segue me orgulhando e inspirando com qualidades que me faltam. Sobre tudo sua tenacidade perante a vida, como que confirmando os dizeres de Guimarães Rosa: “O que ela quer da gente é coragem.”

Em igual medida, sua manifesta generosidade já me proporcionou muita coisa nessa jornada. Falo de um apoio nada trivial, mesmo entre irmãos, que me respalda até hoje em todas as decisões tomadas. De forma que minha dívida fraterna já não cabe em palavras. Deixo aqui, então, o registro da minha amizade fiel e do amor incondicional pelo meu irmão.

Esta tese, porém, não posso deixar de dedicar à Lúcia, meu amor e minha companheira de vida, que acompanhou com aperto no peito as infindáveis madrugadas que atravessei redigindo este trabalho. E que comemorou com genuína felicidade sua conclusão.

Lúcia faz absoluto jus ao seu nome, que provém de ‘luz’. Tenho muita sorte: sua alma solar é um farol em minha vida. E nossa cumplicidade – seja na percepção grave de que comungamos diante das dores do mundo; seja no tipo de humor que partilhamos – dá sentido e ânimo a qualquer travessia. Mas são seus valores – sobretudo sua simplicidade, generosidade, empatia e paixão pelo magistério e pela educação – que me inspiram a buscar a melhor versão de mim. Ao seu lado, por todo o tempo, sigo nessa busca.

A propósito de minha pouca noção de espaço-tempo, sei que é boa hora de encerrar esse campo de agradecimentos. E o faço agradecendo à Lúcia, por muito mais do que pude exprimir. Tal como na feliz declaração de Jorge Luis Borges, “estar com você ou não estar com você é a medida do meu tempo”.

Resumo

Pereira, Felipe Barboza. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael. **Lobby em foco: desafios e perspectivas regulatórias da atividade no Brasil**. Rio de Janeiro, 2024. 308 p. Tese de doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese é dedicada ao estudo do *lobby*, especialmente sob a perspectiva de regulamentação da atividade no Brasil. Para tanto, filia-se a uma linha analítica que busca caminhar na confluência do direito com a ciência política. De partida, sua intenção é delimitar o objeto de exame, aprofundando investigações a respeito das origens e significados atribuídos ao *lobby*, assim como sobre a figura do “lobista profissional” e seu campo de atuação – cujo recorte a pesquisa opta por limitar ao Congresso Nacional. A essa altura, o foco recai sobre os comportamentos relacionados à prática (envolvendo representantes de interesses e agentes públicos). No Brasil, as relações que daí decorrem são comumente travadas em uma zona de penumbra ética e normativa, persistentemente associadas pela opinião pública à ideia de corrupção. Não à toa, um dos principais argumentos que amparam a defesa de uma regulamentação específica para a atividade é tornar mais claro os limites do *lobbying*. Sugere-se, com isso, um ganho de segurança jurídica para os envolvidos e um bônus de transparência para fins de controle social. Por outro lado, há vozes que defendem escopo regulatório mais amplo, especialmente dedicado ao enfrentamento da desigualdade de acesso dos grupos implicados na dinâmica do *lobby*. Diante das sensíveis iniquidades que afligem o país, o problema ganha relevância entre nós. Por isso, este trabalho propõe a adoção de viés mais pragmático, cioso do contexto brasileiro. E, ainda, metodologicamente tributário à interdisciplinaridade e ao comparativismo, bem como atento a possíveis aportes da teoria da escolha pública para uma avaliação crítica do tema. Com essa diretriz estabelecida, a tese avança para uma abordagem exploratória das modalidades regulatórias em jogo – o que é feito à luz da experiência de países que já se debruçaram sobre a matéria, a fim de apurar contribuições ao debate em âmbito nacional. Por fim, a investigação se detém nas conjunturas da prática de *lobby* no Brasil. Em última

análise, espera-se produzir um diagnóstico dos impasses e esforços envolvidos na regulamentação da matéria pelo Congresso Nacional.

Palavras-chave

Lobby; Grupos de Pressão; Regulamentação; Congresso Nacional.

Abstract

Pereira, Felipe Barboza. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael (Advisor). **Lobbying in focus: challenges and regulatory perspectives for the activity in Brazil.** Rio de Janeiro, 2024. 308 p. Tese de doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis is dedicated to the study of lobbying, especially from the perspective of regulating the activity in Brazil. For this purpose, it follows an analytical line that seeks to move towards the confluence of law and political science. From the very beginning, the intention is to delimit the object of analysis by delving into the origins and meanings attributed to lobbying, as well as the figure of the "professional lobbyist" and its field of activity, which the research chooses to limit to the National Congress. From there, the focus falls on the behaviors related to the practice (involving interest representatives and public agents). In Brazil, the resulting relationships are generally located in a zone of ethical and normative penumbra, persistently associated by public opinion with the idea of corruption. Not surprisingly, one of the main arguments in favor of specific regulations on lobbying is to clarify its limits. This suggests a gain in legal certainty for those involved and a bonus of transparency for the purposes of social control. On the other hand, there are voices that argue for a broader scope of regulation, particularly to address the unequal access of groups involved in lobbying. Given the significant inequalities that afflict the country, this problem becomes relevant. Therefore, this work proposes a more pragmatic reading, aware of the Brazilian context. Methodologically, it is grounded on interdisciplinarity and comparativism, as well as attentive to possible contributions from public choice theory for a critical assessment of the topic. With these guidelines established, the thesis moves on to an exploratory approach to the regulatory modalities in place - which is done considering the experience of countries that have already addressed the issue, in order to identify contributions to the debate at the national level. Finally, the investigation focuses on the circumstances of lobbying in Brazil. Ultimately, it is

expected to provide a diagnosis of the impasses and efforts to regulate the matter in the National Congress.

Keywords

Lobby; Pressure Groups; Regulation; National Congress.

Resumen

Pereira, Felipe Barboza. Carvalho, Ricardo Emmanuel Ismael (Tutor). **El lobbying en la mira: retos y perspectivas de regulación de la actividad en Brasil**. Rio de Janeiro, 2024. 308 p. Tese de doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tesis está dedicada al estudio del lobby, especialmente desde la perspectiva de la regulación de la actividad en Brasil. Para ello se adhiere a una línea analítica que busca caminar en la confluencia del derecho y la ciencia política. De entrada, se pretende delimitar el objeto de examen, profundizando en las investigaciones sobre los orígenes y significados atribuidos al lobbying, así como sobre la figura del “lobbista profesional” y su campo de actividad - cuyo enfoque la investigación opta por limitar -. al Congreso Nacional. En este punto, la atención se centra en los comportamientos relacionados con la práctica (que involucran a representantes de intereses y agentes públicos). En Brasil, las relaciones que surgen de esto se mantienen comúnmente en una zona de crepúsculo ético y normativo, persistentemente asociada por la opinión pública con la idea de corrupción. No en vano, uno de los principales argumentos que sustentan la defensa de una regulación específica para la actividad es dejar más claros los límites del lobbying. Esto sugiere una ganancia en seguridad jurídica para los involucrados y un plus en transparencia para fines de control social. Por otro lado, hay voces que defienden un alcance regulatorio más amplio, especialmente dedicado a abordar la desigualdad de acceso de los grupos involucrados en dinámicas de lobby. Dadas las importantes desigualdades que aquejan al país, el problema cobra relevancia entre nosotros. Por lo tanto, este trabajo propone la adopción de un sesgo más pragmático, consciente del contexto brasileño. También depende metodológicamente de la interdisciplinariedad y el comparativismo, así como está atento a posibles contribuciones de la teoría de la elección pública para una evaluación crítica del tema. Con esta directriz establecida, la tesis avanza hacia un abordaje exploratorio de las modalidades regulatorias en juego – lo cual se hace a la luz de la experiencia

de países que ya han profundizado en el tema, con el fin de determinar contribuciones al debate a nivel nacional. Finalmente, la investigación se centra en el contexto de las prácticas de lobby en Brasil. En definitiva, se espera producir un diagnóstico de los impasses y esfuerzos que implica la regulación de la materia por parte del Congreso Nacional.

Palabras-Clave

Lobby; Grupos de Presión; regulación; Congreso Nacional.

Sumário

1. Introdução.....	23
2. Luz e sombra: uma fotografia do <i>lobby</i>	36
2.1. O que é <i>lobby</i> ? Contornos conceituais.....	43
2.1.1. Quem são os lobistas?.....	49
2.1.2. Qual é <i>locus</i> da atividade?.....	53
2.2. O que se confunde com <i>lobby</i> ?.....	57
2.2.1. Relações públicas e relações governamentais	59
2.2.2. <i>Advocacy</i>	60
2.2.3. Grupos de interesse e grupos de pressão.....	64
2.3. O que o <i>lobby</i> não pretende ser?	74
2.3.1. Um conceito de corrupção.....	76
2.3.2. Corrupção pública versus <i>lobby</i> : contornos jurídicos	87
3. <i>Lobbying</i> : fotogramas do <i>lobby</i> em movimento	98
3.1. A lente da public choice: acurácia e distorções.....	102
3.2. <i>Lobbying</i> e políticas públicas.....	111
3.2.1. Os grupos em ação no processo político	121
3.2.2. <i>Lobbying</i> à luz da <i>public choice</i>	125
4. Caminhos da refração: os desafios regulatórios do <i>lobby</i>	134
4.1. Tipos regulatórios e parâmetros de controle	143
4.2. O <i>prêt-à-porter</i> da OCDE	146
5. Plano panorâmico: a regulamentação do <i>lobby</i> em perspectiva comparada	155
5.1. A experiência norte-americana.....	164
5.2. O exemplo chileno.....	174
5.3. O novo modelo da União Europeia	188
5.4. Tabela comparativa.....	195
6. Retratos do <i>lobby</i> no Brasil pós-1988: entre a transparência e a opacidade.....	199
6.1. Antecedentes históricos: o filtro da contextualidade.....	202
6.2. O enquadramento legislativo: do <i>lobby</i> analógico ao digital.....	211
7. Uma lei brasileira de <i>lobby</i> : em busca de uma fotometria adequada	219
7.1. Atual conjuntura normativa no Brasil.....	220
7.2. Breves considerações sobre iniciativas de regulamentação do <i>lobbying</i> no país.....	229
7.2.1. O PL original (nº 1.202/2007), do Deputado Carlos Zarattini	248

7.2.2. A Subemenda Substitutiva Global (nº 2.914/2022), do Deputado Lafayette de Andrada	256
7.2.3. Quadros comparativos de avaliação da força normativa.....	267
7.2.4. Ângulos de convergência e divergência.....	269
8. Conclusão	276
9. Referências bibliográficas	289
10. Apêndice	299

Lista de figuras

Figura 1 – Percepções sobre a Regulamentação do <i>Lobby</i> - Pesquisa <i>DataSenado</i>	38
Figura 2 – Total de gastos comprometidos com lobby.....	49
Figura 3 – Comissões 2023 - Câmara dos Deputados.....	54
Figura 4 – Comissão de Legislação Participativa 2023 - Câmara dos Deputados.....	55
Figura 5 – Escopo da atividade de <i>advocacy</i>	63
Figura 6 – Grupos de interesse, Grupos de pressão e <i>Lobby</i>	73
Figura 7 – Pesquisa <i>DataSenado</i>	76
Figura 8 – Ciclo da política pública segundo Howlett <i>et al</i>	119
Figura 9 – Estágios do ciclo da política pública segundo Celina Souza....	120
Figura 10 – <i>Timeline</i> da regulamentação do lobby no mundo.....	157
Figura 11 – <i>Lobbying client</i> / total gasto (2023)	173
Figura 12 – Calendário de acordos sobre um registro de transparência....	189
Figura 13 – Top 6 indústrias que mais despenderam com <i>lobby</i> nos EUA em 2020.....	217

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Gasto total com <i>lobby</i> e número de lobistas nos EUA.....	36
Gráfico 2 – Número de registros de <i>lobby</i> na UE.....	37
Gráfico 3 – Interesse em pesquisas sobre ‘ <i>lobby</i> ’ e ‘lobista’ na ferramenta de buscas do <i>Google</i>	40
Gráfico 4 – Quantitativo anual de teses/dissertações sobre <i>lobby</i> depositadas no sistema CAPES.....	41
Gráfico 5 – Gastos anuais com lobistas cadastrados, 1994-2023.....	171
Gráfico 6 – <i>Lobbying</i> crescente nos estados.....	172
Gráfico 7 – Evolução do cadastro da JTRS.....	191
Gráfico 8 – Entidades registradas no EUTR ao longo dos anos.....	193

Lista de tabelas

Tabela 1 – Funções da integridade.....	77
Tabela 2 – Ferramentas de transparência no <i>lobby</i>	146
Tabela 3 – Tabela comparativa de regulamentos de <i>lobby</i>	158

Lista de quadros

Quadro 1 – Iniciativas legislativas de tratamento institucional do <i>lobby</i>	231
Quadro 2 – Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do <i>lobby</i> proposto para o Brasil.....	267

Lista de siglas e abreviaturas

Abrig – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

Apud – Locução latina “citado por”

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CD – Câmara dos Deputados

CETASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

Cf – Conferir ou conforme

Cicef – Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Coord – Coordenado por

CR – Constituição da República

Dec. – Decreto

DEM – Democratas

DF – Distrito Federal

Et. al – Locução latina “e outros”

FRLA – Federal Regulation of Lobbying Act

GAO – General Accounting Office

HLOGA – Honest Leadership and Open Government Act

Ibidem – Locução latina “o mesmo autor na mesma obra”

Idem – Locução latina “o mesmo autor”

Irelgov – Instituto de Relações Governamentais

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDA – Lobbying Disclosure Act

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Loc. cit – Locução latina “no lugar citado”

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

Op. cit – Locução latina, “obra citada”

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PFL – Partido da Frente Liberal

Pibic – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLs – Projetos de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PRC – Projeto de Resolução da Câmara

PRS – Projeto de Resolução do Senado

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partidos dos Trabalhadores

PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Res. – Resolução

RIC – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RIG – Relações Institucionais e Governamentais

SF – Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TEP – Teoria da Escolha Pública

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFIR – Unidades Fiscais de Referência

v.g. – Locução latina, “tal como” (*verbi gratia*)

*O enigma decifrado brasileiro
é que aqui tudo se reforma
e nada muda.*

Mauricio Tragtenberg

*O homem que pensa
Tem a fronte imensa
Tem a fronte pensa
Cheia de tormentos.*

Vinicius de Moraes

1. INTRODUÇÃO

No início de 2024, como acontece a cada abertura de ano legislativo, o Governo Federal e Congresso Nacional manifestaram suas expectativas em relação às pautas e projetos prioritários da agenda legislativa nacional. E, a despeito da variedade temática, três matérias foram destacadas – expressa e reiteradamente – nas mensagens emitidas pelos Chefes de Poder: (i) *regulamentação da reforma tributária*¹, (ii) *regulação das plataformas digitais² e do uso de ferramentas de inteligência artificial generativa (IA)*³ e (iii) a chamada “pauta verde”.⁴

Esta tese, entretanto, não trata especificamente de nenhum dos assuntos acima. Mas seu objeto de análise é transversal a todos eles. E, seguramente, espalha-se por grande parte da atividade legislativa, tamanha sua ascendência sobre a formação da agenda política do país. Da mesma forma, também se faz presente nos domínios da Administração Pública e alcança até mesmo a esfera judiciária. Explica-se: em sentido amplo, este trabalho aborda o tema da ‘representação de interesses privados perante o Poder Público’ – ou, simplesmente, *lobby*.

Com efeito, um “retrato” da agenda para o ano em curso seria capaz de revelar que o *lobby* constitui ponto em comum àquelas três matérias definidas como prioridades estratégicas. E, justamente por reivindicarem tamanha atenção (inclusive nos meios de comunicação), é delas que se pode extrair proveitoso exemplo de como a atividade está profundamente presente no dia a dia da política nacional – deixando suas marcas nos carpetes verdes dos corredores da Câmara dos Deputados ou no Salão Azul do Senado Federal.⁵ Mas também nas manchetes

¹ Acompanhamento em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2430143>

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>

³ Consulta em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>

⁴ Nesse sentido, confira-se: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/1034994-representantes-dos-tres-poderes-participam-de-solenidade-de-abertura-do-ano-legislativo/>

⁵ A respeito, veja-se: <https://www12.senado.leg.br/identidadevisual/marca-institucional>

jornalísticas e nos espaços privados (como, outrora, nas mesas do *Piantella*⁶, em Brasília).⁷

Mas, voltando aos temas da agenda prioritária, veja-se como um exemplo elucidada, em alguma medida, a conexão das redes de *lobby* que operam na seara legislativa: segmentos do agronegócio, que compõem uma das forças políticas mais influentes e tradicionais no Congresso (a *Frente Parlamentar da Agropecuária* – FPA)⁸, articulam **ativamente**, nos debates da (i) *regulamentação da reforma tributária*, a ampliação do rol de produtos isentos de impostos que integram a cesta básica (como, por exemplo, defendendo a inclusão de proteínas animais nessa lista).⁹

Por outro lado, boa parte dessa bancada ruralista também atua de forma **defensiva**, como principal propagadora do dito “*lobby antiambiental*”¹⁰, buscando travar os avanços da (iii) “*pauta verde*”.¹¹ E o faz de muitas maneiras: seja de forma explícita, por meio de sua *Frente Parlamentar* (retardando ou obstruindo a tramitação legislativa, v.g.); seja de modo velado, o que incluiria até campanhas de desinformação veiculadas por meio de plataformas digitais, como decorrência de

⁶ O restaurante italiano era conhecido por ser um reduto de encontros da política nacional há mais de 40 anos, reunindo expoentes dos mais diferentes partidos, desde antes da redemocratização do país. Acessível em: <https://arte.estadao.com.br/politica/geral/fechamento-piantella/>

⁷ É bem verdade que, nessas últimas circunstâncias, as “fotos” costumam desapontar: ou não apresentam boa resolução, ou acabam captando ângulos bastante desfavorecidos das reputações pessoais dos envolvidos – resultando no conhecido “filme queimado”, no jargão corrente.

⁸ *A redemocratização da sociedade brasileira e a modernização conservadora da agricultura efetivada nas últimas décadas contribuíram para uma transformação no sistema de representação de interesses dos grandes proprietários de terra e empresários rurais e agroindustriais no Brasil. Entre as mudanças mais significativas, destaca-se a organização de frentes parlamentares suprapartidárias voltadas prioritariamente para a defesa de interesses corporativos e para o fortalecimento político dos setores por elas representados.* A respeito, Bruno (2017, p.155). Acessível em: https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2018/04/MalufR-FlexorG-Questões-agrárias-e-agrícolas_coletânea.pdf

⁹ Notícia disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1082375-camara-aprova-isencao-para-carne-e-conclui-votacao-de-projeto-que-regulamenta-a-reforma-tributaria/>

¹⁰ Castilho, L. (2018, 4 de setembro). O agro é lobby: A bancada ruralista no congresso. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Acessível em: <https://diplomatique.org.br/o-agro-e-lobby-a-bancada-ruralista-no-congresso/>

¹¹ Ressalte-se que, também com relação à atuação defensiva, faz-se alusão à determinados grupos que integram a Frente Agropecuária, e não à totalidade do setor – que é repleto de nuances e alberga diferentes linhas de ação junto ao Poder Público, como bem aponta a pesquisa de Fonseca *et al.* (2023), disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11945>

uma estratégia de comunicação publicitária *online* para “melhorar a imagem do agro”, como sugerem Medeiros *et al.* (2024).¹²

Porém, a despeito de se confirmar ou não essa hipótese, fato é que o uso imoderado de redes sociais e serviços de mensageria privada, especialmente para fins de publicidade e impulsionamento de conteúdo, vem dando azo à propagação de notícias falsas (já correntemente referidas como *fake news*). Este imbróglio, por sinal, é dos que mais tensiona os debates que envolvem a (ii) *regulação das plataformas digitais e do uso de ferramentas de IA* no Brasil. Não à toa, esta pauta sofre a interferência de outro potente *lobby*, cada vez mais atuante no país e no mundo: o das gigantes de tecnologia (*Big Techs*).

Veja-se que o gasto da indústria digital com a prática de *lobby* nas instituições da União Europeia (UE) saltou de € 97 milhões em 2021¹³ para € 113 milhões em 2023¹⁴ – sendo que só as *Big Techs* (incluindo aqui as 10 maiores do setor) são responsáveis por mais de um terço desses valores. E isso já vai bem além do que os demais segmentos investem em *lobbying* por lá.

Nos Estados Unidos (EUA), também em 2023, o grupo ainda mais restrito das chamadas “*Big Five*”¹⁵ verteu mais de U\$ 70 milhões em *lobby*.¹⁶ Aliás, no mesmo ano, é possível estimar até mesmo os gastos dessa natureza em relação ao setor do agronegócio norte-americano: algo em torno de U\$ 178 milhões, em valores totais.¹⁷

¹² Medeiros, P., Salles, D., Magalhães, T., Melo, B., & Santini, R. M. (2024). *Greenwashing e Desinformação: A Publicidade Tóxica do Agronegócio Brasileiro nas Redes*. *Comunicação E Sociedade*, 45, e024008. Disponível em: [https://doi.org/10.17231/comsoc.45\(2024\).5417](https://doi.org/10.17231/comsoc.45(2024).5417)

¹³ *Corporate Europe Observatory and Lobby Control e. V. Brussels and Cologne, August 2021*. Disponível em: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Study_en_LobbyNetwork_31.8.2021.pdf

¹⁴ Dados acessíveis em: <https://www.lobbycontrol.de/macht-der-digitalkonzerne/lobbymacht-von-amazon-google-co-wird-immer-groesser-111173/>

¹⁵ Grupo formado por *Apple*, *Microsoft*, *Google (Alphabet)*, *Meta (Facebook)* e *Amazon*.

¹⁶ Considerando o período de 2010 a 2020, o incremento foi ainda mais impressionante: In the United States for example, lobbying spending in the technology sector increased by 412% between 2010 and 2020. The top five spenders represented nearly threequarters (73%) of the sector’s total spending in 2020 (Figure 6.2). In the European Union, digital issues were also among the most targeted portfolios of EU Commissioners during 2014-2019 (Figure 6.3). While this is a legitimate and expected development, as it will lead to better informed policies in this field, it also comes with the above-mentioned risks (OCDE, 2021, p.26)

¹⁷ Segundo dados da *Opensecrets*. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/ranked-sectors>

Por outro lado, aqui no Brasil, não se sabe (e nem é possível precisar) quanto vem sendo gasto no *lobby* das *Big Techs* para travar as pautas que afetam seus negócios, assim como também é desconhecido o volume de recursos movimentado no *lobbying* agropecuário¹⁸ para garantir tratamento tributário mais vantajoso aos seus interesses. A rigor, sequer é possível precisar como esse *lobby* é feito e por quem é conduzido.

Isto porque não há regramento específico para o exercício da atividade no país – tal como se dá nos EUA ou na UE – capaz de dispor sobre registro de lobistas, regras de conduta ou deveres anexos de transparência. Mas não se questiona que, também por aqui, a indústria de *lobby* movimenta vultosos recursos e empregue milhares de profissionais. Até porque, não há óbices do ordenamento jurídico nacional à atuação dos lobistas, de tal sorte que as discussões sobre a imposição de regras para a atividade recaem sobre seu respectivo controle, e não propriamente sobre a necessidade de autorização para seu exercício.

Porém, a essa altura, cabe ponderar que nem toda atividade de representação de interesses engendra forças com tanto poder econômico e capacidade organizacional quanto as grandes corporações de tecnologia ou as gigantes do setor agropecuário. Ou, em outras palavras, há *lobbies* bastante mais modestos e/ou socialmente “benquistos” – como muitos dos capitaneados por movimentos sociais e organizações do terceiro setor.¹⁹

Assim, é razoável conjecturar que a ausência de regulação/regulamentação²⁰ também possa repercutir na dinâmica de influência entre *lobbies* que defendem interesses contrapostos – especialmente quando há grave assimetria econômico-

¹⁸ A respeito do lobbying agropecuário, vale conferir: *A literature review on the political economy of agricultural public policies found that policies affecting the incomes of agricultural producers in both the developing and the developed world show a number of systematic patterns which are difficult to explain as a socially optimal response to market failures. Instead, the outcome of these policies are best understood as the result of pressures exerted by various interest groups, including coalesced food processing and farm interests, on agricultural policies* (OCDE, 2021, p. 24).

¹⁹ Nesse sentido, confira-se: <https://ssir.com.br/advocacy-2/o-movimento-pelo-lobby-do-bem>

²⁰ Passando ao largo das discussões doutrinárias que envolvem a distinção entre os conceitos jurídicos de regulação e regulamentação, neste trabalho os termos serão utilizados com finalidade operativa, a fim de facilitar a estruturação e divisão dos capítulos. Isso significa dizer que a ideia de regulação será usada em seu sentido mais amplo, referindo-se a uma forma ou modelo de intervenção. De outro lado, utilizar-se-á o termo regulamentação para designar uma norma ou proposta normativa com conteúdo regulatório (em sentido bem mais dilatado – cabe reconhecer – que aquele previsto no artigo 84, inciso IV e seu parágrafo único, da CR).

financeira entre os grupos representados, o que pode dar margem a modalidades de *lobbying* com características “predatórias”.

Adicionalmente, vale pontuar que cerca de 40 países, mundo afora, já regulamentaram a atividade²¹, adotando diferentes modelos regulatórios. Muitos produziram legislações orientadas ao incremento da transparência e *accountability*²² na relação envolvendo lobistas e agentes públicos²³, o que sói até bastante intuitivo, como forma de promover parâmetros de integridade²⁴.

Entretanto, na prática, boa parte da dificuldade de tratamento normativo recai, principalmente, sobre o estabelecimento dos mecanismos de fiscalização e monitoramento daquela interação, especialmente no tocante ao grau de controle que se pretende atingir. Até porque, diz-se que é aqui que o modelo regulatório pode incorrer no equívoco de ampliar barreiras de acesso, tornando ainda mais desigual a correlação de forças que atuam no processo decisório do campo político.

Pelo exposto até aqui, diante da lacuna regulatória do *lobby* no Brasil, pode-se entrever que esta tese se aprofundará nas discussões sobre os modelos de regulação da matéria e sobre como isso vem sendo conduzido na seara legislativa, particularmente no Congresso Nacional. A rigor, esta investigação, no âmbito do

²¹ A atividade já é regulamentada em países como Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Chile, Irlanda, França e o Reino Unido, que o fazem por meio de legislação específica e vinculante (*hard law*), mas segundo graus de intensidade regulatória que diferem entre si. Luxemburgo e Holanda, por outro lado, adotam normas não vinculantes (*soft regulation*). Já países como Dinamarca, Noruega optaram pelo caminho da autorregulação (Códigos de conduta privados), ao passo que outros, como Portugal e Espanha, estudam propostas legislativas para regulamentar a atividade. O ponto será desenvolvido adiante, no capítulo 5.

²² “By ‘*accountability*’, we mean answering to and taking responsibility for actions (Moncrieffe, 1998: 389; Scott, 2000: 40). At the political level, actors who are accountable for their actions include politicians, who must seek re-election on a regular basis. Increasingly, other actors, such as civil servants and regulators, are also under the spotlight (Chari et al, 2010, p. 6).” Já a Controladoria Geral da União (CGU), em seu site institucional, apresenta uma definição sintética e útil de *accountability*: responsabilização e prestação de contas. Ou, ainda: atendimento das necessidades dos cidadãos e prestação de contas das ações do governo. Vide, ainda, O’Donnell, 1998.

²³ A respeito: “Many democracies have attempted to do this by means of freedom of information legislation, while others have sought to regulate lobbyists through the decision-making process. In both cases, the focus is on transparency and accountability. The basic rationale behind implementing regulations is that the public should have some insight into, as well as oversight of, the mechanisms that draw lobbyists into the policy-making environment, in order to better understand how they influence policy outputs (Chari et al, 2010, p. 2).”

²⁴ Por ora, o conceito de ‘integridade’ pode ser resumido conforme definição da CGU: componente fundamental da boa governança que busca direcionar condutas, valores, princípios e normas na construção de ambientes mais transparentes, éticos e íntegros.

doutorado do PPGCIS da PUC-Rio, permitiu-me dar continuidade aos estudos sobre o tema, realizados no Mestrado em Direito Público, na UERJ²⁵.

Desde já, vale registrar que o estudo estipula uma delimitação temporal – qual seja, o período pós-redemocratização, de vigência da Constituição de 1988 – e um recorte institucional – restringindo-se ao *lobby* praticado na esfera do Poder Legislativo.

Ademais, um dos indícios que justificam a relevância e atualidade do tema diz respeito à tramitação, no Senado Federal, do Projeto de Lei (PL) nº 2.914/2022²⁶, cuja ementa “Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações.”²⁷

Trata-se de proposição originada do PL nº 1.202/2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP)²⁸, aprovado na Câmara dos Deputados em novembro de 2022²⁹ e encaminhado à Casa revisora em dezembro do mesmo ano.

Registre-se, ainda, que uma das recomendações contidas no relatório “Retrospectiva Brasil 2023”, emitido pela *Transparência Internacional*³⁰ – Brasil, precisamente dirigida ao Congresso Nacional, é: “Aprimorar o projeto de lei que regulamenta o *lobby*, já aprovado na Câmara, expandindo mecanismos de transparência e integridade que permitam ao país avançar em direção a padrões internacionais (Transparência Internacional Brasil, 2024, p.14).³¹

Mas, a bem da verdade, as primeiras iniciativas de regulamentação da prática entre nós surgem ainda na década de 1980, com o restabelecimento da

²⁵ PEREIRA, Felipe Barboza. A regulamentação do lobby no Brasil: entre o realismo pessimista e o mito macunaímico. 2019. 252f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

²⁶ Sob relatoria do Senador Izalci Lucas (PL/DF). Acompanhamento disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155324>

²⁷ Essa redação da ementa reflete a aprovação do PL na forma de substitutivo, de autoria do relator, Dep. Lafayette de Andrada (Republicanos/MG).

²⁸ Em sua redação original, a ementa assim dispunha: “Disciplina a atividade de “*lobby*” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências”.

²⁹ Acesso em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/923489-camara-aprova-projeto-que-regulamenta-o-lobby/>>

³⁰ Organização sem fins lucrativos, com sede em Berlim e presença em mais de 100 países, direcionada à luta anticorrupção. A respeito, confira-se: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre/>

³¹ Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/retrospectiva-2023/>

democracia no Brasil e sob o influxo da Constituição de 1988, que devolveu ao Poder Legislativo seu devido papel institucional – e que, conseqüentemente, redefiniu a dinâmica da vida política no país. Após décadas de autoritarismo, as instâncias decisórias do processo político foram ampliadas, bem como o rol de atores nele envolvidos.

Além disso – ou em função disso – setores empresariais e sociedade civil organizada passaram a se valer, cada vez mais, do canal estabelecido com os tomadores de decisão, erigido sobre as bases da disseminação informacional e da ampliação do acesso aos agentes públicos e autoridades políticas. E, nesse passo, o *lobby* se expandiu, à medida da intensificação dos contatos entre grupos de pressão e Poder Público (inobstante a mencionada ausência de regulamentação própria).

E, vale dizer, é legítimo e razoável que indivíduos e organizações queiram influenciar decisões públicas que tenham o condão de afetá-los. Nesses contatos, o Estado pode, por sua vez, identificar argumentos que contribuam com conhecimento técnico, informações e *expertise* – ou seja, *insights* valiosos – para aprimorar a qualidade da tomada de decisão.

Porém, para o mal dos seus pecados, a figura do lobista, no âmbito do processo político, passou a ser percebida de forma equívoca: ora com alguma deferência institucional – em eventual reconhecimento a esses subsídios na construção do debate público – mas, na maioria das vezes, com renitente suspeição social – como corolário da má fama que os desvios no desempenho de suas atividades lhe renderam junto à comunidade.

De toda forma, se é certo que o *lobby* guarda potencial de concorrer com relevantes elementos para uma tomada de decisão pública informada pelas melhores evidências, isso não pode servir para mitigar os efeitos nocivos que a primazia do poder financeiro atrelado à atividade também é capaz de gerar na condução do processo político – e, conseqüentemente, na proteção de direitos e na alocação de bens e recursos.

Em suma, parece que eventual normatização da matéria deve atentar não apenas para o esforço de supressão de ‘oportunidades corruptivas’, mas, também, para a possibilidade de indução das condições de participação isonômica dos diferentes grupos de interesse.

Portanto, aspecto central desse debate consiste em definir ‘como’ o *lobby* pode se desenvolver legitimamente. E, no ponto, duas preocupações básicas

ganham relevo: (i) a vantagem comparativa (no cerne do jogo político) dos grupos de interesses mais organizados e poderosos frente aos que não dispõem de estrutura e recursos para o exercício do *lobby*; (ii) a percepção generalizada de práticas antiéticas e de influência desmedida na condução das relações envolvendo lobistas e agentes públicos. Vale dizer, tais preocupações refletem a busca por isonomia de acesso e participação, transparência e integridade na configuração dessas relações (OCDE, 2021).

Porém, antes de avançar no desenvolvimento desta exploração, vale mencionar que a pesquisa contou com levantamento bibliográfico, documental e de dados, e o tema foi analisado nos campos científicos da Ciência Política, do Direito e da Administração Pública.

Também houve um esforço metodológico de estudo comparativo, tratando do marco legal e institucional de países e da OCDE a respeito do *lobby*. Nesse ponto, o trabalho se valeu do acesso à bases de dados estrangeiras, como a OECD Data – da OCDE; a CEPALSTAT – da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); a plataforma Latinobarómetro; e de consultas à rede de pesquisa *Evidence in Governance and Politics* (EGAP); à plataforma *OpenSecrets*; aos mapas de dados do *Mapping Militants* – estruturado pela *Stanford University*; à plataforma *LobbyView* – organizada pelo *Massachusetts Institute of Technology*; às bases da *LobbyFacts* – mantidas pelo *Corporate Europe Observatory*; à *database Transparency Register* – da Comissão da União Europeia; dentre outros bancos de dados.

Adicionalmente, recorreu-se à investigação de dados através de pedidos de informações oficiais, via *Lei de Acesso à Informação* (LAI) – Lei nº 12.527/2011; assim como à consulta ao *Portal de Dados Abertos* – do Governo federal; ao DataSenado – da Secretaria de Transparência do Senado Federal; ao Ipeadata – mantida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); ao InfoGov – plataforma da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), por exemplo.

Por fim, esta tese contém um capítulo inicial de “Introdução”, seis capítulos de desenvolvimento e um capítulo final de “Conclusão”.

De partida, o trabalho busca minuciar a natureza da atividade que constitui seu objeto de estudo – até como pressuposto lógico de entendimento do debate legislativo sobre a matéria. Daí a incursão do próximo capítulo – de índole mais teórica – pelos contornos conceituais do *lobby*, abarcando as origens e significados

atribuídos ao vocábulo. Nesse sentido, também foi imprescindível tratar da figura do lobista e de seu campo de atuação.

Ainda no segundo capítulo, fez-se uma distinção entre atividades conexas ao *lobby* – e que com ele se confundem em larga medida – bem como ficou demarcada sua correlação frequente à ideia de corrupção – fato que impõe outro enfrentamento: a delimitação das diferenças entre eles.

Isto porque o *lobby*, ontologicamente falando, corresponde ao desempenho de uma prática lícita, coadunada ao Estado Democrático de Direito. Já os desvios de atuação não deveriam guardar qualquer relação com o propósito do ofício. E contra eles já existem diferentes previsões sancionatórias, podendo o agente transgressor incidir nos crimes de tráfico de influência, corrupção, improbidade administrativa, dentre outros.

Porém, as normas que punem tais condutas não estabelecem, a rigor, uma regulamentação do *lobby*. Precisamente porque seu exercício não se confunde com atos de corrupção. Daí a utilidade de se demarcar uma fronteira entre os dois termos em comento – esforço que encerra a análise da parte final do primeiro capítulo.

A partir dessa delimitação conceitual dos principais elementos que concorrem para a compreensão fenomenológica do *lobby*, o objetivo mais geral da pesquisa é estreitado: ao longo do terceiro capítulo, passa-se à avaliação de um possível referencial teórico para analisar algumas expectativas e motivações sobre o tema da regulamentação do *lobby*.

Por isso, a fim de buscar um viés teórico distintivo, o terceiro capítulo prescinde da abordagem mais tradicional do *lobby* – tributária aos estudos sobre participação à luz das (inúmeras) teorias sobre regime democrático ⁷⁰ ,

⁷⁰ “Por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Sei bem que tal definição procedimental ou formal, ou, em sentido pejorativo, formalística, parece muito pobre para os movimentos que se proclamam de esquerda. Porém, a verdade é que não existe outra definição igualmente clara e esta é a única capaz de nos oferecer um critério infalível para introduzir uma primeira grande distinção (independentemente de qualquer juízo de valor) entre dois tipos ideais opostos de formas de governo (BOBBIO, 1997, p. 22).”

republicanismo⁷¹ e pluralismo⁷² – em prol de uma visão cara às teorias da *public choice* (ou teorias da escolha pública)⁷³, para tentar construir uma alternativa mais crítica e matizada, em alguma medida, dentro do debate sobre a regulamentação da atividade.

Ainda sobre as opções metodológicas, vale mencionar, boa parte dos trabalhos que tratam das discussões envolvendo a regulamentação do *lobby* é de Ciência Política ou de Direito. A presente investigação sugere estabelecer algum nível de diálogo entre os dois campos científicos. Daí porque o prosseguimento desse capítulo, ainda de natureza mais teórica, caminha para analisar a prática do *lobby* em movimento: ou seja, no bojo do processo político.

O quarto capítulo apresenta alguns desafios regulatórios da atividade. Ciente dos riscos pontuados no terceiro capítulo, coube fazer uma reflexão mais apurada sobre como uma legislação pode se ajustar aos sistemas de incentivos para provocar transformações efetivas. Mas será possível constatar limites fáticos para tanto: se, talvez, a pretensão de eliminar por completo a obscuridade envolvendo contatos de *lobby* seja medida irrealizável, a questão se apresenta bastante mais plural do que simplesmente criar leis em profusão ou endurecer a legislação repressiva já existente.⁷⁴

⁷¹ “O republicanismo, como interpretação do sistema político, oferece instrumentos para uma investigação analítica capaz de trazer à tona elementos conceituais próprios às sociedades democráticas, tais como o voto obrigatório ou facultativo, ou a questão da corrupção. Ele permite, também, devolver densidade à ideia de interesses compartilhados, de ação pública dos cidadãos, de definição dos modos de agregação e uso do bem público (AVRITZER et. al., 2006, p. 11).”

⁷² Em linhas bastante gerais, a abordagem pluralista tem que ver com uma compreensão da sociedade enquanto mercado aberto de ideias, de forma que os cidadãos e os grupos de interesse dele possam participar intervindo no direcionamento e confecção da agenda pública. Sobre a imbricação da democracia com o fenômeno do pluralismo, Robert Dahl assim explica: “Um outro fator paralelo ao tamanho maior da ordem política e às consequências descritas até aqui - a diversidade, o conflito, a poliarquia - é a existência, nas poliarquias, de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo: é o chamado pluralismo ou, mais especificamente, o pluralismo social e organizacional (DAHL, 2012, p. 347).” Para uma leitura mais economicista voltada ao pluralismo político, recomenda-se BECKER (1983).

⁷³ Há, ainda, outros nortes teóricos que podem conduzir a interpretação do tema da participação na formulação e implementação de políticas públicas, como a Teoria de Classes, a Teoria Corporativista e o Neoinstitucionalismo, por exemplo (HOWLEST et. al., 2013, p. 38-39).

⁷⁴ Vale esclarecer: o cerne da pesquisa é a regulamentação da atividade de *lobby*. Não se tratará da medida através da ótica de uma modalidade típica de legislação anticorrupção. Evidentemente, não seria possível abordar o *lobby* sem tecer considerações sobre corrupção, mas fato é que não se pode pretender dar ao regimento da atividade uma finalidade que está além do seu alcance normativo. Ou seja, se seu escopo é definir parâmetros para a atuação do lobista, então apenas de forma incidental poderá ter alguma influência no combate à corrupção. É nesse sentido, portanto, que

Nesse sentido, se as regras podem ser usadas como instrumentos para combater e prevenir desvios, é preciso saber que também podem produzir efeitos opostos, o que significa que a regulação deve ser diligente não só em relação aos custos de cumprimento e à delicada mensuração do ponto-ótimo de rigor, como aos mecanismos de prevenção e às ferramentas de promoção de direitos e indução de valores.

A essa altura, tendo como referência o marco legal e institucional da OCDE, será possível constatar que os desafios de regulação da prática implicam em conciliar três dimensões: (i) *transparência* – em atenção ao desafio de garantir publicidade às informações envolvendo a interação entre lobistas e decisores, de forma a permitir amplo controle social ; (ii) *integridade* – de forma a densificar uma ‘zona de certeza positiva’, capaz de oferecer *standards* de operatividade do *lobby*, conferindo segurança jurídica e estabilidade funcional aos agentes envolvidos; e (iii) *acesso e condições isonômicas de participação* – através de mecanismos legais e institucionais que promovam a redução das assimetrias informacionais entre os diversos grupos de interesse que pretendam influir no processo decisório, tornando-o mais equânime e democrático.⁷⁵

Adiante, o desenvolvimento da tese contou com o esforço de comparativismo acima referido: uma ampla investida sobre as legislações estrangeiras que tratam da regulação do *lobby*. É nessa toada que o quinto capítulo traz um panorama do regramento da atividade no mundo, cenário a partir do qual a investigação passa a focar em casos selecionados: o norte-americano – diante de suas experimentada legislação; o chileno – em razão da proximidade cultural e diversidade de abordagem; e o europeu – pela novidade regulatória que representa.

Explica-se as escolhas: o modelo regulatório norte-americano é dos mais antigos e mais rigorosos, estabelecendo um padrão forte de intervenção, razão pela qual não costuma orientar a lógica de arquitetura regulatória das principais propostas normativas apresentadas no Brasil. Por outro lado, o sistema chileno, mais brando e voltado à figura do agente público, é comumente indicado como um

devem ser alinhadas as críticas e expectativas quanto ao PL em tramitação. Ou, como previne José Ortega y Gasset: “[...] *la distancia de lo trágico a lo cómico, de lo sublime a lo ridículo, es la que hay entre el querer ser y el creer que se es ya* (Clásicos Castalia, 1988, p. 201).”

⁷⁵ Também nesse sentido são os “Princípios da OCDE para a regulamentação do lobby”: <<https://www.oecd.org/gov/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3-9789264214224-en.htm>>

bom parâmetro. Assim como o sistema da União Europeia costumava ser. Porém, recentes alterações legislativas vêm mudando essa percepção.

Por seu turno, o sexto capítulo traz a exposição de características do *lobbying* perpetrado no país, especialmente no nível do legislativo federal, desde seus aspectos históricos até os padrões mais atuais de modos de atuação e tipos de influência.

Na reta final da tese, o sétimo capítulo se ocupa da conjuntura normativa atual aplicável ao *lobby* e envereda no exame da tramitação de proposições e iniciativas normativas no âmbito do Congresso Nacional – tanto aquelas em curso, quanto as fracassadas – como forma de reconstrução histórica dos debates sobre a regulamentação da prática.

Aqui, percorreu-se as publicações institucionais acessíveis nos portais dos órgãos de controle federais (notadamente CGU e TCU), assim como os estudos temáticos disponibilizados nos *websites* de cada Casa Legislativa (com destaque para as informações oportunizadas pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados).

Ao cabo, o capítulo se encerra com uma confrontação das versões do PL nº 2.914/2022, buscando uma ponderação entre as supressões e modificações introduzidas ao longo dos debates legislativos, a fim de contribuir para uma análise exploratória dos critérios regulatórios incorporados nessa norma – o que significa investigar, dentre outros aspectos, a pertinência da terminologia empregada, as formas de intervenção do lobista no processo decisório, os tipos e requisitos de credenciamento, suas obrigações institucionais e as sanções às quais estariam expostos.

A ideia é que, ao final desse capítulo, seja possível alcançar uma compreensão mais nítida dos parâmetros normativos e institucionais em jogo, de sorte a robustecer um exame crítico não apenas da proposta de regulamentação, mas da condução do debate em geral – especialmente à luz dos objetivos de (i) lastrear de legitimidade a atuação dos profissionais envolvidos e (ii) fortalecer os direitos fundamentais vinculados à prática (ou, em outras palavras: assegurar que o *lobby* possa, de fato, subsidiar a tomada de decisões públicas de maneira democrática).

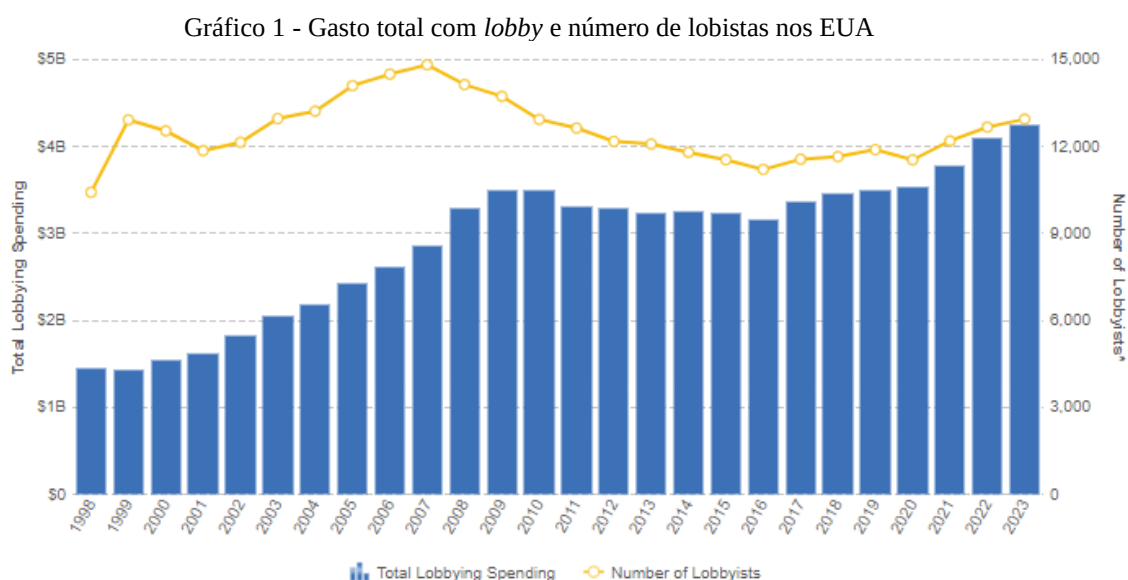
Uma hipótese que permeia o desenvolvimento da pesquisa é que, dentre as três diretrizes regulatórias – transparência, acesso/participação e integridade – o debate sobre a regulamentação brasileira do *lobby* vem caminhando para priorizar,

do ponto de vista formal, a dimensão da transparência, em detrimento das demais – mas, sobretudo, em prejuízo de acesso/participação. Por outro lado, em termos substanciais, é possível que as motivações que conduzem a análise legislativa da matéria tenham uma finalidade subjacente, bem mais pragmática: salvaguardar um segmento profissional, conferindo segurança jurídica ao seu ofício.

Esta suspeita será retomada no capítulo de conclusão, onde serão apresentados os resultados da investigação, procurando destacar impasses e perspectivas em relação ao debate sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, no período pós-redemocratização – e tendo o Congresso Nacional como lugar privilegiado do processo político.

2. LUZ E SOMBRA: UMA FOTOGRAFIA DO LOBBY

Em 2023, segundo estimativas da *OpenSecrets*⁸⁷, calculadas com base em dados disponibilizados pelo *Escritório de Registros Públicos do Senado* norte-americano, quase 13 mil lobistas registrados realizavam a atividade – que consumiu, nesse período, aproximadamente 4,26 bilhões de dólares nos EUA. E tais gastos vêm se expandindo:



No âmbito da União Europeia, o número de associações, empresas e organizações listadas no Registo Europeu de Transparência cresceu vertiginosamente nos últimos anos. Se em 2013 eram pouco mais de 4 mil organizações de *lobby* e grupos de interesse registrados em Bruxelas, no final de 2023 (10 anos depois) havia mais de 12 mil registros.⁸⁹

⁸⁷ *OpenSecrets* é uma organização não-governamental (ONG) norte-americana que monitora o fluxo de dinheiro na política dos EUA e pesquisa seu efeito nas eleições e políticas públicas. Acesso em: <<https://www.opensecrets.org/about>>

⁸⁸ Disponível em: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying>

⁸⁹ Dados acessíveis em: <https://de.statista.com/themen/8460/lobbyismus/#topFacts>

Gráfico 2 - Número de registros de *lobby* na UE.

Fonte: Departamento de Pesquisa Statista⁹⁰.

Já no Brasil, até o primeiro semestre de 2024, havia 315 entidades de classe/instituições de âmbito nacional atuando credenciadas junto à Câmara dos Deputados⁹¹. Ao passo que, em 2023, foram 164 credenciados externos (entidades) junto ao Senado Federal⁹². Tais credenciamentos, no entanto, gozam de caráter facultativo, ostentando natureza de mera autorização de acesso – e cada casa legislativa os realiza segundo suas regras internas.⁹³

Nesse sentido – como já foi possível sinalizar – na ausência de regulamentação do *lobby*, pouco se pode inferir sobre o número real de lobistas em ação no parlamento brasileiro ou sobre os dados econômicos relacionados à atividade.⁹⁴

⁹⁰ Acessível em: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1280736/umfrage/registrierte-organisationen-im-europaeischen-transparenzregister/>

⁹¹ Solicitação de informações formulada com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), dirigida à Câmara dos Deputados e protocolada sob o n. 2024051400000593. Vale esclarecer que a Câmara diferencia os termos “credenciados” e “credenciais emitidas”: a primeira expressão se refere às entidades que tiveram seu credenciamento aprovado, ao passo que a segunda diz respeito ao número de credenciais que foram conferidas aos credenciados. A resposta à consulta, no entanto, não divulgou o quantitativo de colaboradores – pessoas físicas que obtiveram credencial.

⁹² Solicitação de informações formulada com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), dirigida ao Senado Federal e protocolada sob o n. 24000489140 (pedido nº 128624). Registre-se que houve 379 credenciais emitidas (colaboradores – pessoas físicas) em função dessas 164 entidades credenciadas – algumas entidades dispunham de mais de 1 colaborador com credencial.

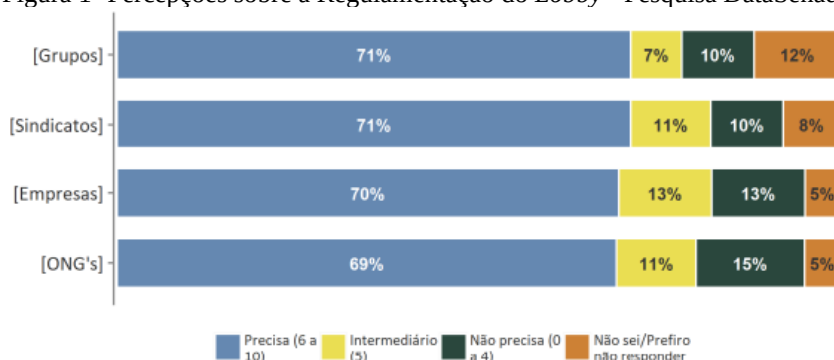
⁹³ Na Câmara dos Deputados, o órgão responsável pelos credenciamentos é a Primeira Secretaria. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/estrutura-primeira-secretaria/credenciamento>>

⁹⁴ “Desde 2018, houve uma iniciativa do então Ministério do Trabalho que incluiu uma inscrição para lobistas sob sigla CBO 1423-45 – Profissional de relações institucionais e governamentais. No período, foram registradas 273 pessoas nesse setor, mas, nos últimos meses, houve mais demissões que contratações. As informações também foram obtidas via Lei de acesso à informação (LAI). Não

Em pesquisa da *think tank* “Pensar RelGov”⁹⁶, formatada com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e lastreada em *survey* aplicado, estimou-se a existência de 96 mil profissionais de relações governamentais no Brasil em 2018. Porém, mesmo após o reconhecimento da atividade como profissão, em 2019, pelo Ministério do Trabalho, apenas cerca de 8 mil pessoas teriam se autodeclarado profissionais da área em 2021.⁹⁷

Adicionalmente, no estudo “Percepções sobre a Regulamentação do Lobby”, de 2021, o Instituto de Pesquisa *DataSenado*⁹⁸ apurou que cerca de 70% dos brasileiros entrevistados avaliavam que o *lobby* precisava ser regulamentado.⁹⁹ As percepções foram coletadas a partir de um conjunto definido de segmentos da sociedade civil – ONG’s, sindicatos, empresas e outros grupos de interesse. O resultado foi obtido ante a seguinte enquete: “O quanto você acha que o Brasil precisa de uma lei para regulamentar o *lobby* realizado por [...] que tentam influenciar deputados e senadores?”

Figura 1- Percepções sobre a Regulamentação do Lobby - Pesquisa DataSenado



Fonte: Instituto DataSenado

se trata, porém, de desemprego na área do lobby. Segundo lobistas, empresas da área não podem se registrar no Simples Nacional. Assim, optam por categorias como consultoria e escritórios de advocacia para pagar menos tributos”. Acesso em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/ao-menos-946-lobistas-tem-credencial-para-circular-na-camara-e-no-senado/>>

⁹⁶ Acesso em: <https://www.pensarrelgov.org.br/>

⁹⁷ “Por meio de pesquisa realizada na base de dados do *LinkedIn*, rede social profissional, foram encontrados 8.056 profissionais que se autodeclararam profissional de Relações Governamentais, seja com este nome ou com variações de nomenclatura que se encaixam no conceito, conforme falamos acima.” Pesquisa acessível em: <https://drive.google.com/file/d/1qEfUtZNRh2ePOX1V3NjcTVS2C2E4XIPM/view>

⁹⁸ Vinculado à Secretaria de Transparência do Senado Federal.

⁹⁹ A pesquisa foi realizada em um universo de 3 mil brasileiros, com mais de 16 anos, entrevistados entre os dias 28 de abril a 4 de maio de 2021. Acessível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/percepcoes-sobre-a-regulamentacao-do-lobby>>

Esses dados parecem refletir certa desconfiança da sociedade em relação ao papel do lobista, sendo pouco determinante o segmento representando. O receio talvez esteja radicado no senso comum, que associa os conceitos de *lobby* à corrupção¹⁰⁰ e de ‘interesses privados’ à captura¹⁰¹, aproximando inadvertidamente suas semânticas. Em muitos casos, chegam confundi-los como sinônima. O mau entendimento reforça, em alguma medida, a ideia de uma atávica confusão entre o espaço público e o privado¹⁰², traço marcante dos estudos sobre a formação histórico-nacional.¹⁰³

Mas também é muito provável que a suspeição seja estimulada pela recorrência com que lobistas são relacionados a políticos em rumorosas notícias e denúncias de corrupção havidas no curso da formulação e implementação de políticas públicas. É nesse sentido que as operações da Polícia Federal deflagradas na última década¹⁰⁴, bem como a criação da CGU¹⁰⁵ e o fortalecimento de outros órgãos de controle, escancararam uma perversa sinergia entre os setores público e privado do país.¹⁰⁶

¹⁰⁰ A bem da verdade, vale esclarecer que não se está a sugerir que a percepção social da corrupção é descomedida; ao contrário, a quantidade de notícias envolvendo práticas corruptivas é realmente avassaladora. O ponto colocado em discussão é em relação à desconfiança abstrata, quase uma presunção de corrupção, que recai sobre a atividade do lobista.

¹⁰¹ A acepção do termo *captura* assume aqui um sentido amplo. O conceito mais restrito decorre da *Teoria da Captura*, originalmente formulada por George Stigler na década de 1970. Segundo o autor, a teoria procura conferir sentido aos resultados sobre beneficiados e prejudicados pela regulação e pela alocação de recursos (Stigler, 1971). Porém, vale conferir a contribuição de Samuel Peltzman à discussão, no esforço de atualizar as proposições de Stigler, a fim de conferir tratamento mais atento aos grupos de interesse e aos incentivos que operam junto aos reguladores na produção das regulamentações. Sua ideia é que, a despeito do lobby mais estruturado de grupos de produtores (o que faria crer em uma regulação pró-produtores), o resultado regulatório poderá proteger os consumidores. Será a efetiva ação dos grupos de interesse que determinará a tomada de decisão. Nesse sentido, Peltzman procura substituir o vago conceito de "regulador", proposto por Stigler, pela ideia de "legislador" – com suas implicações eleitorais: “politicians, like the rest of us, are presumed to be self-interested maximizers. This means that interest groups can influence the outcome of the regulatory process by providing financial or other support to politicians or regulators” (Peltzman, 1989, p.1).

¹⁰² “Indesejável legado do patrimonialismo histórico, a praga da corrupção medra e se expande em nosso país, prejudicando cada vez mais gravemente o seu desenvolvimento econômico, mas, ainda pior do que isso, o seu progresso ético-social, sem o qual nada se sustentará no futuro da nação. Pelo fato de este tema vir constantemente aos noticiários, despertando a consciência difusa do povo, a reação se alastra pelas redes sociais, pela imprensa e pelas ruas, manifestando a sua indignação e cobrando providências por parte do Estado” (Moreira Neto, 2016, p. 485).

¹⁰³ Por todos, cite-se Faoro (1997).

¹⁰⁴ Nesse sentido: <https://www.camara.leg.br/noticias/1064913-juristas-e-deputados-apontam-erros-e-acertos-da-operacao-lava-jato-que-completou-dez-anos>

¹⁰⁵ Criada pela Lei nº 10.683/2003.

¹⁰⁶ A respeito, vale conferir Fonseca (1993).

Em muitas delas, constatou-se que o aspecto central da defesa dos interesses privados invocados tinha, na verdade, motivação estritamente financeira. O efeito social gerado a partir dessas investigações não poderia ser diferente: o acirramento das suspeitas de que interesses ilegítimos promovem uma corrupção generalizada no âmbito das relações público-privadas.¹⁰⁷

Veja-se que, nesses mesmos 10 anos, o interesse de usuários da ferramenta de buscas do *Google* em pesquisas contendo os termos ‘lobby’ e ‘lobista’ manteve-se em patamar elevado, com alguns picos de procura que podem eventualmente coincidir com momentos-chave de investigações e operações policiais que implicavam lobistas em escândalos os mais diversos:¹⁰⁸

Gráfico 3 - Interesse em pesquisas sobre ‘lobby’ e ‘lobista’ na ferramenta de buscas do *Google*



Fonte: *Google trends*¹⁰⁹

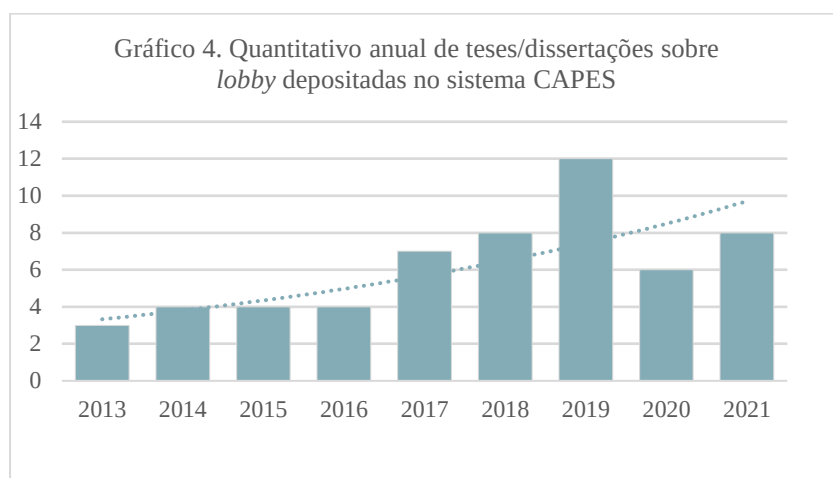
Toda essa conjuntura parece ter aprofundado o interesse pelo tema também no meio acadêmico. Note-se que uma consulta à base de dados unificada da CAPES, com teses e dissertações sobre *lobby*, defendidas no Brasil entre 2013 e 2021, revela um total de 56 pesquisas desenvolvidas e tendência crescente de

¹⁰⁷ Sobre o recrudescimento da percepção da corrupção, quando a Transparência Internacional divulgou o *Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2022*, destacou que o Brasil, entre 2012 e 2022, perdera 5 pontos e caíra 25 posições, saindo da 69ª para a 94ª colocação entre os 180 países avaliados. Em atualização do relatório, referente a 2023, noticiou que o país perdeu mais 2 pontos no IPC e caiu 10 posições, terminando na 104ª colocação. Os 36 pontos alcançados em 2023 representam um desempenho que coloca o Brasil abaixo da média global (43 pontos), da média regional para Américas (43 pontos), da média dos BRICS (40 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos). Sobre a pesquisa, confira-se: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

¹⁰⁸ Aqui teria sido interessante aprofundar a investigação para buscar uma correlação, mas o ponto fica destacado para pesquisa posterior.

¹⁰⁹ Pesquisa replicável no site: <https://trends.google.com.br/trends/>

produção sobre o assunto – especialmente no período de “efervescência legislativa” em relação à matéria:¹¹⁰



Elaboração própria. Fonte: Banco de Teses e Dissertações da CAPES (1987-2021)

De todo modo, como já sugerido, a prática de *lobby* constitui, *grosso modo*, um vetor de intervenção coletiva na esfera pública, em complementação à representação tradicional que decorre do modelo de democracia representativa. Robert Dahl (2012) explica que foi o advento da representação que permitiu a sobrevivência da democracia nas sociedades contemporâneas, plurais e altamente complexas, sujeitas a toda sorte de conflitos que dificultam a equação da escolha pública. Com efeito, a democracia direta, nos moldes da *polis* grega, não teria resistido à passagem do tempo.

Assim é que, em anotação preliminar, *lobby* pode ser compreendido como mecanismo de participação ativa por meio do qual grupos de pressão buscam influir nas orientações dos tomadores de decisão, tudo mais em prol de interesses comuns de seus membros.

Esses grupos de pressão, por sua vez, constituem corpos intermediários na relação cidadão-Estado, seja propugnando anseios prevalentes na sociedade, seja atuando com nítida função contramajoritária, na defesa de interesses setoriais. Nada obstante, o desempenho desses diferentes papéis não oferece, em linha de princípio, um risco explícito ao jogo democrático. Tampouco revela, necessariamente, a primazia do poder econômico na condução do processo de tomada de decisão.

¹¹⁰ Banco de Teses e Dissertações da CAPES (1987-2021). Disponível em: <https://osf.io/ts3n6>

No plano ideal, como visto, sua atuação refletiria dimensões da cidadania ativa que consubstanciam verdadeiros cânones do regime democrático, tais como o pluralismo político, as liberdades de manifestação, reunião e associação, e a soberania popular, todos resguardados pela Constituição da República. Nessa perspectiva, poderiam contribuir acrescentando o plexo de informações que subsidiam a deliberação pública, em consonância com o ordenamento jurídico, e como decorrência direta do direito de petição¹¹¹.

Por outro lado, já foi possível sinalizar os obstáculos de acesso e a ausência de paridade nessa participação entre os grupos – o que gera complicações para a abordagem regulatória da atividade em foco. Especialmente à luz da histórica e persistente prevalência dos interesses econômicos na construção do Estado brasileiro.¹¹²

Porém, independentemente da dinâmica estabelecida, resta inegável que os grupos de interesse fazem parte do processo político.¹¹³ Ressalte-se, todavia, que o legítimo exercício do *lobby* – ou seja, executado sob as regras do regime jurídico de Direito Público – deve estar norteado pelo princípio da legalidade¹¹⁴, sob pena de degenerar-se em práticas espúrias.

¹¹¹ O direito de petição constitui garantia fundamental de requerer ou representar ao Poder Público em defesa de direitos e contra ilegalidades ou abusos de autoridade. Em nosso ordenamento jurídico, encontra previsão no art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal. De toda forma, a base normativa para a prática do *lobby* será apresentada mais detidamente no decorrer dos capítulos.

¹¹² Elisa Reis (1998) aponta, por exemplo, que o predomínio político das elites agrárias permitiu-lhes gozar de uma posição privilegiada de influência sobre as decisões públicas; mas, por outro lado, propiciou a conformação do Estado como ator político diferenciado e autoritário. É nesse sentido que, em princípio, o setor da cafeicultura contou com a intervenção estatal a seu favor. Contudo, essa atuação crescente do Estado estimulou sua própria hipertrofia, conduzindo a um desequilíbrio da relação classe-Estado. Ou seja, diante desse cenário, a Administração Pública desincumbiu-se da função de regulador da competição entre os grupos em um ambiente político plural, e passou a exercer papel de ator político privilegiado.

¹¹³ Vale assinalar que a abordagem da deliberação pública como produto do conflito de interesses decorre de estudos capitaneados pelo pluralismo clássico, surgidos ainda no início do século XX, e tendo Arthur Bentley como um de seus principais precursores, com o desenvolvimento da teoria dos grupos. E, conquanto revisitada e aprimorada, a teoria não será o ponto de partida da presente investigação. Muito embora boa parte dos trabalhos sobre *lobby* adotem tal prisma – e o fazem com muito mais competência analítica do que se poderia fazer aqui – a pesquisa ora empreendida pretende dedicar maior atenção à relação direta entre lobista e agente público, objeto de especial relevo nas iniciativas de regulamentação da atividade de representação de interesses. Com isso, justifica-se, desde já, a opção por uma abordagem superficial, adiante, da teoria dos grupos.

¹¹⁴ Vale pontuar que a moderna doutrina do Direito Público já fala em *princípio da juridicidade*, em uma dimensão ampliada da legalidade, reconhecendo a força normativa da Constituição para superar a vinculação estrita à lei. Por todos, Gustavo Binbenbojm (2014, p.36): “Deve ser a Constituição, seus princípios e especialmente seu sistema de direitos fundamentais, o elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico administrativo. A superação do

Eis o problema: do ponto de vista teórico, dúvida não há quanto à separação entre representação de interesses e corrupção. Mas, no plano concreto, tais fronteiras não gozam de nitidez. O que reforça o motivo das iniciativas de regulamentação da matéria, tanto no Brasil quanto alhures¹¹⁵.

De toda forma, para avançar nessa análise de tipos regulatórios, vale sublinhar o pressuposto teórico-legal acolhido no desenvolvimento desde capítulo, qual seja: o *lobby* existe, é válido e não se confunde com corrupção. Sendo assim, cabe iniciar o trabalho de delimitação conceitual do *lobby* a partir de categorias e noções mais estáveis (*frames* da prática, por assim dizer), adotando-se viés mais dogmático (e estanque) a respeito da natureza da atividade, de modo a organizar o traçado do estudo em curso.¹¹⁶

2.1. O que é lobby? Contornos conceituais

Há muitas definições de *lobby*. Tantas quantas são as dificuldades e desafios que os legisladores costumam enfrentar quando se põem a formular uma proposta de regulação da atividade. A propósito, esse costuma ser o primeiro obstáculo normativo – já que boa parte dos textos de regulamentação da matéria são iniciados com disposições que procuram definir ‘*lobby*’, ‘lobista’ e ‘autoridade pública’. Ou seja: o objeto da norma e os sujeitos passivos nela implicados. E a tarefa não é trivial, já que uma definição pode ser simples, fácil de entender, porém imprecisa e ineficaz. Ou, por outro lado, pode ser bastante completa, mas igualmente complexa, criando obstáculos de cumprimento e controle.

paradigma da legalidade administrativa só pode dar-se com a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade.”

¹¹⁵Particularmente, nas democracias liberais. Cite-se o caso da Espanha: *Como hemos visto, la regulación del lobby, en sentido estricto, es prácticamente inexistente en España, y ello a pesar de que la influencia organizada ha existido y existe con cada vez mayor fuerza. Esta opacidad y desregulación del sistema de influencia sobre los decisores públicos, unida a la constante presencia de escándalos de corrupción en los medios de comunicación, ha generado una conexión en el imaginario colectivo entre lobby y corrupción o entre lobby y prácticas deshonestas, cuando no tiene por qué ser así, ni mucho menos. De hecho, por ahora, no se conocen casos en los que lobistas profesionales hayan estado implicados en casos de corrupción* (Transparency International España, 2014, p. 101).

¹¹⁶ Em contrapartida, o capítulo seguinte tentará se aproximar mais de uma abordagem dinâmica do *lobby*, em suas interações no bojo do processo político e nas ‘bordas’ da conformidade legal-institucional.

Daí porque, antes de analisar as definições (que possuem natureza mais descritiva e objetiva), parece especialmente relevante partir da delimitação conceitual do *lobby*, revisitando sua origem semântica e reunindo características e formas de uso.¹¹⁷

Desse modo, em sentido amplo, *lobby* é vocábulo que abarca a atividade de representação de um determinado grupo, em defesa de seus interesses¹¹⁸, junto a quem detém o poder de tomar uma decisão que lhe afeta. É basicamente com essa amplitude de sentido que Saïd Farhat (2007, p.50), em tradicional trabalho sobre o tema, sustenta que *lobby* seria “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público, para informá-lo e dede obter determinadas medidas, decisões, atitudes.”

A origem do termo está na língua inglesa, com semântica relacionada à arquitetura, designando uma antessala, saguão ou vestíbulo. Com o tempo, também passou a referir-se ao *hall* de entrada dos edifícios. Na apropriação pelo universo político, a palavra adquiriu nova conotação¹¹⁹: remeter essa estrutura física à própria atuação daqueles que permaneciam nesses espaços em busca de autoridades em trânsito, com a intenção de influenciá-las para que aprovassem ou rejeitassem medidas de impacto sobre os grupos cujos interesses representavam.¹²⁰ Assim é que ‘*lobby*’ também passou a ser utilizado na forma verbal – *to lobby*, ou, ainda, *lobbying*

¹¹⁷ Lara (2004, p.92 e ss.). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/D86QXCScKHzmMy8fd5qR3px/?format=pdf>

¹¹⁸ A noção de interesse – coletivo, público e de grupos de interesses (inclusive dentro da burocracia) – adquiriu novo sentido a partir dos estudos da ciência política, com contribuições à análise do funcionamento e organização interna dos grupos sociais investigados. A perspectiva etimológica da palavra interesse (“aquilo que está entre”), revela o sentido relacional que corrobora a ideia de polarização, tão presente nos dias de hoje.

¹¹⁹ Mal comparando, parece haver uma espécie de processo metonímico em relação ao vocábulo ‘*lobby*’. Explica-se: metonímia é figura de linguagem que ressignifica a palavra, ampliando seu alcance léxico e permitindo que substitua outra unidade conceitual, como decorrência de uma relação de contiguidade entre elas. O cinema, por exemplo, enquanto espaço físico – a sala de cinema – deriva semanticamente do equipamento cinematográfico que realiza as projeções no interior do recinto. Dito isso, é razoável cogitar da derivação de sentido linguístico que permitiu que *lobby* – lugar físico – pudesse abarcar a atividade ali exercida (em substituição do conteúdo pelo continente).

¹²⁰ UNICEUB (Centro Universitário de Brasília). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS Programa de Mestrado em Direito. Série Pensando o Direito nº 8/2009 – versão publicação Grupos de Interesse (Lobby). 2009, p.13. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf>

– de maneira a referenciar a atividade em si, para além do espaço físico usual (Mancuso; Gozetto, 2011, p. 3).

É bem difundida nas Américas a linha de explicação segundo a qual o nome derivaria dos salões de entrada dos hotéis frequentados por agentes públicos e políticos, em especial o Hotel Willard, em Washington, próximo à Casa Branca, no período da presidência do 18º presidente norte-americano, Ulysses Grant (1869-77). Sua frequência a almoços e jantares promovidos no hotel, bem como a de inúmeras autoridades de seu governo, teria feito do local um espaço privilegiado de atuação daqueles que pretendiam exercer pressão e influenciar as tomadas de decisão da nova Administração. Logo tornaram-se conhecidos os “lobistas do hotel Willard” (Mancuso, 2018, p.20).¹²¹

Outra versão da etimologia da palavra é apresentada no *Dicionário Oxford* de inglês, sugerindo sua origem mais remota nos encontros entre parlamentares e nobres nos *lobbies* (antecâmaras) do *Parliament*, sobretudo nos intervalos das sessões e debates legislativos (Seligman, 2018, p.219): *Lobbying takes its name from the lobbies or hallways of Parliament where MPs and peers gather before and after debates in the Commons and Lords chambers.*¹²²

Em sentido parecido, Ricardo Rodrigues (2000, p.5) sugere que “[o] termo ‘lobbyist’ foi empregado pela primeira vez naquele país [Inglaterra] para se referir a jornalistas que permaneciam nos saguões (*lobbies*) da Casa dos Comuns, esperando a oportunidade de entrevistar legisladores.”

Na mesma toada, em clássico artigo sobre o tema, Samuel Hutchison Beer sustenta que, embora os norte-americanos tenham sido precursores no estudo do *lobby* (segundo uma abordagem institucional), a bem da verdade a prática remontaria ao século XVIII, estabelecida entre os ingleses:

In British history, pressure groups go back at least to the 18th century – witness the various organizations which agitated for parliamentary reform from the 1760's

¹²¹ Contrapondo essa hipótese, vale conferir Moreira (2021, p.35): “Embora seja bem elucidativa, há evidências de que a citada história dos lobistas do hotel Willard é um mero conto promovido pelo hotel, pois a referência do verbo “to lobby” no dicionário *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary* data ao ano de 1837. Já no *Oxford English Dictionary* há registros da palavra *lobby* no contexto de influência na política americana desde o ano de 1808 (NPR, 2006), ou seja, muito antes de Ulysses Grant ser presidente dos EUA.”

¹²² *Lobbying* decorre dos *lobbies* ou corredores do Parlamento [britânico], onde parlamentares e seus pares se reuniam, antes e depois dos debates nas câmaras dos Comuns e dos Lordes [tradução nossa]. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82529.stm>

to the 1790's – and the great period of reform in the first half of the 19th century provides many examples of highly effective pressure politics (1956, p.4).¹²³

Inobstante as dissensões acerca do local e das circunstâncias do surgimento do uso político do termo, o que se mostra relevante para o presente trabalho é destacar quão antiga é a prática e como o *lobby* vem sendo, há muito, objeto de estudo e normatização nos Estados Unidos, de tal forma que a experiência norte-americana, com suas virtudes e vicissitudes, não pode ser desprezada. Daí porque o ponto será retomado adiante, como um caso a ser tipicamente considerado nas investigações envolvendo a proposta de regulamentação da matéria entre nós.

Uma noção sucinta (e pouco precisa) de *lobby* sugere tratar-se de um esforço concentrado para afetar o que o governo faz (Nownes, 2006). Em sentido mais estrito, próprio ao campo político, Chari *et al.* (2019) sustentam tratar-se de atividade realizada por grupos organizados ou indivíduos com interesses específicos, com a finalidade de influenciar a formulação de políticas e a tomada de decisões públicas, a fim de obter determinado resultado junto a autoridades e agentes políticos.

Esses interesses podem ter natureza econômica (tais como os defendidos por empresas e grandes corporações), profissional (como os perfilhados pelo sindicato de uma categoria profissional, por exemplo) ou social (assim como os patrocinados por grupos ambientalistas), dentre tantas outras espécies.

Em outras palavras, *lobby* designa uma modalidade de atuação junto aos tomadores de decisão (*decision makers*) com a finalidade de influenciar as decisões governamentais, o que é empreendido por meio de agentes que levam ao conhecimento dessas autoridades os interesses dos grupos que representam. Wagner Mancuso e Andréa Gozetto (2018, p.21) apontam ainda outras duas conceituações possíveis para o vocábulo:

[...] o termo designa a defesa de todos os tipos de interesse diante de todos os tipos de decisões que podem ser tomadas por membros do poder público. Todavia, há pelo menos outras duas maneiras de defini-lo. A primeira é a definição operacional que necessariamente figura em leis que regulamentam o lobby. Ou seja, para serem aplicáveis, essas leis precisam definir precisamente as práticas que abrangem e as

¹²³ Na história britânica, os grupos de pressão remontam ao século 18, pelo menos – testemunham as várias organizações que atuaram a favor da reforma parlamentar de 1760 a 1790 – e o grande período de reforma na primeira metade do século 19 fornece muitos exemplos de pressão política altamente eficaz [tradução nossa].

práticas que serão excluídas de seu alcance. [...] A segunda definição está ligada à discussão acadêmica que compara os sistemas nacionais de representação de interesses.

A respeito dessa segunda perspectiva, os autores esclarecem que há dois tipos de sistemas nacionais de representação de interesses: o pluralismo e o corporativismo. Em países de sistema pluralista não há organizações que monopolizam a representação de interesses, de forma que o trabalho de defesa de interesses voluntário é livremente exercido, descabendo ao Estado o desempenho de qualquer papel regulatório da atividade (*Ibid.*, p. 22)

De outro turno, nos sistemas corporativistas está presente o monopólio. Com isso, a representação de interesses se dá por meio de organizações compulsórias, reconhecidas, licenciadas ou mesmo criadas pelo poder público. Veja-se que o *lobby*, tal como visto até aqui, adequa-se aos sistemas pluralistas, sendo atípico como modalidade de organização de interesses em sistemas dessa segunda espécie.

Todavia, pontua-se que o sistema de representação de interesses no Brasil estaria se aproximando do tipo norte-americano nos últimos anos, pós-redemocratização, a despeito de um forte legado da era Vargas: organizações de inspiração corporativista, como o são as de natureza sindical, por exemplo (*Ibid.*, p. 23).

Veja-se que o *lobbying* se relaciona amiúde com as noções de *interesse* e *tomada de decisão*¹²⁴. Parece natural que a atividade se confunda, em alguma medida, com os conceitos de grupo de interesse ou grupo de pressão – pois, em sentido amplo, o que sobrepõe é a representação dos interesses de um determinado segmento social/econômico ou a organização de um setor em torno do processo legislativo ou da ação administrativa para o fim de influenciar o desenho de políticas públicas afetas aos seus interesses.

Nota-se até um uso corrente do vocábulo como forma de se referir ao próprio grupo que se vale do *lobby* exercer pressão. Assim, é comum a designação da

¹²⁴ No processo de desenvolvimento de uma política pública, a fase da tomada de decisões corresponde a uma etapa posterior à formulação das possíveis soluções para um problema público. Ou seja, após a visualização dos interesses em jogo, o estabelecimento dos objetivos pretendidos e a análise dos instrumentos de intervenção disponíveis, a tomada de decisão representa o momento em há o equacionamento dessas questões e a escolha da alternativa de ação.

própria corporação representada como (grupo de) *lobby*¹²⁵ – a exemplo do *lobby* farmacêutico, *lobby* das armas, *lobby* ambiental etc. Com efeito, o próximo tópico da pesquisa cuidará de oferecer algumas dessas distinções conceituais, sobretudo com a finalidade de traçar contornos mais ou menos estáveis para o objeto da investigação junto ao andamento legislativo do tema.

Por ora, e em consonância com o exposto até aqui, poder-se-ia conceituar *lobby*, em termos próprios, como a atividade organizada, estabelecida por grupo de indivíduos com interesses comuns, lícitos e legítimos, tendo em vista a manutenção de um canal de comunicação com o Poder Público, de forma a influir¹²⁶ no processo legislativo e na formulação/implementação de políticas públicas relacionadas ao seu espectro de atuação.

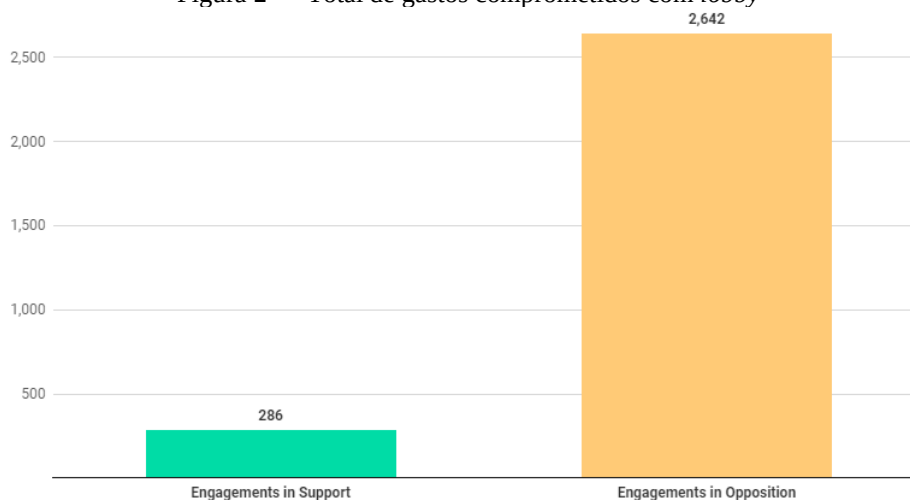
Essa influência se perfaz, no plano ideal, com o intuito de (i) atenuar riscos de natureza econômica, social ou institucional; (ii) apresentar dados, informações e sugestões aos tomadores de decisão; e (iii) advertir para possíveis inconstitucionalidades, ilegalidades ou atecnia legislativa, tudo mais com a finalidade de contribuir com o aprimoramento da proposição legislativa ou da política pública afeta ao grupo atuante.

Do ponto de vista prático, nem sempre serão essas razões a balizar a atuação do lobista. Veja-se o caso norte-americano: durante o ano de 2022, corporações que se opunham a determinados projetos de lei em tramitação no Congresso gastaram aproximadamente US\$ 820 milhões em atividades políticas (contribuições, financiamentos e gastos com *lobby*, propriamente dito) para influenciar a derrubada dessas iniciativas legislativas contrárias a seus interesses. O valor é até seis vezes maior do que o montante despendido em ações de apoiadores (algo em torno de US\$ 129 milhões)¹²⁷. No mesmo sentido, confira-se:

¹²⁵ “Por extensão, pode-se chamar de lobby também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público” (Lodi, 1986, p. 3).

¹²⁶ Habermas formula um conceito de influência, ao tratar de democracia e política deliberativa, por meio do qual o sistema político seria capaz de adquirir legitimidade diante da sociedade: influência, na perspectiva habermasiana, seria uma forma de ação comunicativa que ensejaria a participação da sociedade nas decisões públicas. Para o devido aprofundamento, v. Habermas (1997).

¹²⁷ *OpenSecrets* (2022).

Figura 2 – Total de gastos comprometidos com *lobby*

Fonte: Public Citizen analyzed the lobbying¹²⁸

Ou seja, a faceta sombria da atividade sugere que a contratação de lobistas para atuar no Capitólio é apenas um dos caminhos que associações, corporações e grupos empresariais elegem para marcar posição contrária a projetos de lei desfavoráveis aos seus negócios – eventualmente prejudiciais às suas margens de lucro.

Dos conceitos apresentados, e a despeito de algumas variações¹²⁹, nota-se características comuns ao conceito de *lobby*: 1) a representação de interesses de um grupo social; 2) a intenção de influenciar no processo de tomada de decisão; 3) o agente ou grupo de atuação; 4) o Poder Público como *locus* da atividade; e 5) os agentes públicos como alvo específico da pressão.

2.1.1. Quem são os lobistas?

Nessa toada, o agente de atuação é o lobista – profissional responsável pelo exercício da atividade de representação de interesses – uma espécie de

¹²⁸ Disponível em: <<https://www.citizen.org/article/protecting-the-profiteer/>>

¹²⁹ A respeito dessas variações de sentido, é questionável, por exemplo, se podemos tratar como *lobby* qualquer espécie de relação entre particulares e agentes público para tratar de políticas públicas. Nos próximos capítulos será possível observar que as regulamentações existentes também diferem entre si no tocante à amplitude semântica do termo. Veja-se, v.g., que a legislação norte-americana regula o tema de forma mais ampla, abarcando tanto esses contatos quanto as atividades de suporte e gestão de interesses. Já na regulamentação chilena, o alcance do termo se limita aos que atuam junto ao Poder Público mediante remuneração, de forma que as demais atividades assemelhadas recebem tratamento diverso.

intermediário de pleitos do grupo social junto às autoridades públicas. Para Milton Seligman e Fernando Mello:

O lobista emprestaria aos contratantes o seu conhecimento sobre os meandros dos organismos estatais, os caminhos que deveriam ser seguidos para o atendimento da demanda e a identificação dos personagens-chave que deveriam ser buscados para influir em determinada política pública. Ao preparar o material com os interesses de seus clientes, o lobista costuma agregar informações dos interesses representados, bem como pareceres técnicos especializados. Em outras palavras, mostra aos tomadores de decisão com influência sobre políticas públicas o ponto de vista de um determinado segmento que será afetado por ela (Seligman *et al.*, 2018, p.220).

Mas, além do lobista profissional, de perfil técnico, especializado nesse mister (e contratado para tanto), há o desempenho voluntário da atividade, ou seja, cujo trabalho não decorre de um contrato formal, com responsabilidades e contrapartidas. Daí porque, é bastante comum que o *lobby* voluntário seja conduzido por integrantes do próprio grupo cujos interesses representam (via de regra, empresas, entidades de classe, associações, congregações religiosas etc.).¹³⁰

Dentre os lobistas “de ofício”, ou profissionais, destacam-se dois grandes grupos: os autônomos – contratados por tarefa ou “empreitada”; e os lobistas empregados – admitidos diretamente pelas organizações e empresas cujos interesses defendem como funcionários ou contratados por escritórios que prestam serviços de representação de interesses para outrem (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 33).

Assim sendo, constata-se que o *lobby* pode ser exercido por indivíduo ou organização, empregado ou profissional autônomo, que atue em nome próprio ou de outrem, mediante remuneração ou não. Em relação às organizações, podem representar interesses situados no âmbito do Poder Público (assessorias de comunicação e consultorias jurídicas, por exemplo), do mercado (departamentos de relações institucionais, associações empresariais etc.) ou da sociedade civil (organizações religiosas, comunitárias, ambientalistas, dentre outras).¹³¹ Há,

¹³⁰ Novamente, o cotejo das diferentes regulamentações exemplifica o ponto: embora haja variações no espectro de setores abarcados pela regulamentação, as legislações costumam dispor expressamente sobre o alcance amplo dos grupos de interesse, e não apenas sobre aqueles de viés econômico. A legislação norte-americana inclusive regulamenta de forma distinta as espécies de lobbies de acordo com a natureza dos interesses representados e do tipo de representação exercida. Sobre a observação, vale conferir: Chari *et. al.*, 2010, p. 5.

¹³¹ Mancuso (2018, p.37-38).

inclusive, associações de lobistas, responsáveis por oferecer suporte ao profissional e defender seus interesses – o “*lobby do lobby*”¹³².

No Brasil, entre as empresas/sociedades que prestam serviços de representação de interesses no setor privado, há escritórios de advocacia, agências de publicidade, agências de relações públicas, consultorias políticas etc.¹³³ A fim de sistematizar esse diversificado mosaico de organizações, Andréa Oliveira (2004, p.78) propõe:

uma tipologia que consiste em quatro tipos de lobbying, representados pelos seguintes profissionais ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (lobbying público); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (lobbying institucional); c) entidades classistas, como a CNI¹³⁴ e o DIAP¹³⁵ (lobbying classista); e d) escritórios de lobbying e consultoria (lobbying privado).

Segundo essa classificação, o (a) *lobbying público* é desempenhado por entidades e órgãos estatais a fim de persuadir Executivo e Legislativo nos pleitos desses setores da Administração Pública (como, por exemplo, em busca de verbas ou na defesa institucional de suas competências); já o (b) *lobbying institucional* abarca a atuação dos departamentos de relações institucionais de empresas privadas (via de regra, economicamente mais estruturadas), dedicados a levar os assuntos corporativos às diferentes esferas governamentais; (c) o *lobbying classista* refere-se à atuação de entidades de classe (sindicatos e federações) como escopo de defender os interesses (bastante amplos, em regra) de seus filiados; e, por fim, (d) o *lobbying privado*, empreendido pelas diversas espécies de organização referidas

¹³²Entre nós, por exemplo, pode-se citar o Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV (<https://www.irelgov.com.br/sobre/>) e a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – ABRIG (<http://abrig.org.br/>).

¹³³ “Na apreciação da natureza dos grupos de pressão ou de *lobby*, indispensável se faz uma análise do papel dos escritórios técnicos que, sem constituírem grupos propriamente ditos de pressão, exercem reconhecida influência junto aos poderes públicos, na medida em que servem de instrumento dos grupos de pressão pelo oferecimento dos seus serviços especializados na intermediação e defesa das reivindicações apresentadas por tais segmentos. Os escritórios - no exercício da atividade de *lobby* - não se restringem à defesa exclusiva dos interesses de uma única categoria social, mas se dispõem a prestar seus serviços especializados a quaisquer grupos que desejem contratá-los, seja qual for a natureza dos pleitos que patrocinam. Não compreendem essas organizações as características de grupos de pressão, mas apenas se constituem em instrumento para o exercício das atividades daqueles grupos.” Pronunciamento do Senador Marco Maciel, em plenário, no dia 21 de setembro de 1984. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico. 1984, p.10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>>

¹³⁴ Confederação Nacional da Indústria

¹³⁵ Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

no parágrafo anterior, que hesitam, no entanto, em vincular sua imagem institucional ao lobismo – tanto em razão do estigma que o termo carrega, como porque a atividade ainda não é regulamentada.

Dentre esses tipos, certamente o (b) *lobbying institucional* é dos mais atuantes, correspondendo a um setor de serviços em franco desenvolvimento. Não à toa, o *portfólio* da área costuma incluir a oferta de abertura e fortalecimento de canais de relacionamento com o Congresso Nacional e Governo; o apoio em programas de conformidade governamental e adequação regulatória; e até a prestação de serviços preventivos, de monitoramento e análise *ex-ante*.

Entretanto, muitos dos profissionais desse setor ainda lidam com a percepção negativa da atividade, fruto da disseminação de ações corruptivas que ocorrem à margem das boas práticas e das instituições jurídico-formais, envolvendo grupos organizados, economicamente fortes – em regra – e que deteriam diminuta legitimidade em suas causas frente ao “bem comum”¹³⁷.

Mas a deturpação da prática, em desvio corruptivo ou comportamento eticamente malvisto, não deve ter o condão de desnaturar seu legítimo exercício. Por essa razão, também se revela útil ao lobista o estabelecimento dos contornos conceituais do ofício, bem como para afastá-lo da atuação em uma zona limítrofe de legalidade. Para tanto, ao apresentar conceitos que se confundem com o *lobby* ou deslegitimam o *lobbying*, os próximos tópicos do capítulo permitirão oferecer, por exclusão, uma noção mais circunscrita – e útil, espera-se – do conteúdo da atividade.

¹³⁷Na observação de Dalmo Dallari, com base nas encíclicas do Papa João XXIII, o bem comum seria “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana (Dallari, 2009. Cap. 2).” Já na argumentação de Sandel, “deliberar sobre o que é bom para mim envolve refletir sobre o que é bom para as comunidades às quais minha identidade está ligada. O desafio é, em sociedades pluralistas, como são as atuais, deliberar conjuntamente sobre a justiça e a vida boa. Mas é, também, perguntar-se sobre a plausibilidade ou não de, ao entrarmos na esfera pública, seremos obrigados a abandonar nossas convicções morais e religiosas (Sandel, 2013, p.296).” Outra perspectiva é oferecida por Jack Knight e James Johnson, que entendem o bem comum como o resultado dos procedimentos democráticos. Daí falarem em “um bem comum”, e não em “o bem comum”, já que ele é produzido (e não descoberto) pelos agentes atuantes no processo deliberativo (Knight *et al.*, 2007, p. 270). O fato é que, em sociedades cada vez mais fragmentadas por distintos e incompatíveis interesses setoriais, a noção em comento vai assumindo significado cada vez mais difuso.

2.1.2. Qual é locus da atividade?

Em tese, todo indivíduo que detém poder decisório em decorrência de cargo ou função pública, e esteja apto à tomada de decisão (capaz de afetar interesses de grupos representados por lobistas), pode ser alvo da atividade (Mancuso *et al.*, 2018, p. 43).

Assim, embora já se tenha mencionado o espaço precípua de atuação do lobista, vale aclarar o ponto: uma vez que seus alvos são os agentes públicos tomadores de decisão, daí se conclui que o âmbito da atividade, no Brasil, alcança as três esferas de governo – Executivo, Legislativo e Judiciário – espraiando-se pelos três níveis federativos – federal, estadual e municipal.

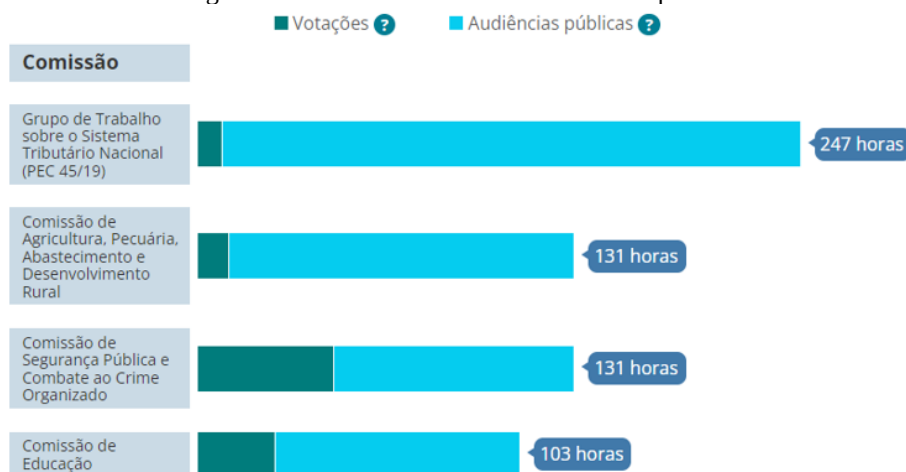
No Legislativo, propaga-se pela Câmara dos Deputados, Senado Federal, assembleias legislativas e câmaras municipais, ocorrendo em qualquer dos estágios do processo legislativo – e até mesmo antes do início da tramitação da proposição legislativa (Mancuso *et al.*, 2018, p.46-47).

Nesse sentido, o papel desempenhado pelas Comissões Legislativas na organização interna do Congresso Nacional merece destaque, tanto por seu caráter deliberativo como pelo fato de que nelas se encontram mecanismos de participação direta dos cidadãos no processo legislativo.¹³⁸

Até o primeiro semestre de 2023, confira-se as Comissões que consumiram mais tempo de atividades legislativas:

¹³⁸ Mas, para além do destaque, o papel das comissão deveria ser mais valorizado: “[...] são o verdadeiro coração do processo legislativo. A maior parte do suspense sobre o que o Congresso fará a cada ano encontra-se mais nas comissões, que aprovam dez por cento das proposições que são introduzidas, do que no conjunto da Casa, que aprova 98 por cento das leis que chegam ao Plenário (Arnold, 2004, p. 154).”

Figura 3 - Comissões 2023 - Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados. 2023¹³⁹

Vale destacar, ainda, o papel da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, que faculta aos cidadãos um valioso acesso ao sistema de produção legislativa, aproximando representantes e representados na formulação de políticas públicas:

Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).¹⁴⁰

A ideia que movimentou a criação da CLP, em 2001, foi institucionalizar e aperfeiçoar a interlocução entre cidadãos e representantes eleitos, dentro da arena legislativa, buscando diminuir a assimetria informacional entre esses atores do processo político, tornando mais plurais as fontes de informação dos legisladores. Portanto, eis um espaço típico de ação do *lobby* organizado. Veja-se o tempo de atividade empregado na CLP no primeiro período legislativo ordinário de 2023:

¹³⁹ Acesso em: <<https://www.camara.leg.br/transparencia/resultados-legislativos/>>

¹⁴⁰ Acesso em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>

Figura 4 - Comissão de Legislação Participativa 2023 - Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados. 2023¹⁴¹

Também merece registro a função desempenhada pelas *frentes parlamentares*, que são associações de parlamentares de diversos partidos – compostas apenas por deputados ou mistas (deputados e senadores) – para o fim de debater tema de interesse da sociedade. Sua constituição depende de registro de requerimento que especifique:

Composição de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo (deputados e senadores); Indicação do nome da Frente Parlamentar; e Representante responsável por prestar as informações.¹⁴²

Só em 2023, foram 248 frentes parlamentares atuantes, desde a já mencionada *Frente Parlamentar da Agropecuária*, até a inusitada *Frente Parlamentar Mista em Defesa das Práticas Integrativas e Complementares em Saúde e da Felicidade – Frente Holística*.¹⁴³

Da mesma forma, o Executivo é constantemente interpelado, não só por sua função atípica de legislar (largamente exercida na experiência política brasileira¹⁴⁴) como em razão de sua atuação junto ao Congresso Nacional na negociação de projetos de lei de iniciativa parlamentar (em que seja parte interessada ou assuma uma posição de mediação de interesses). E, ainda, na oportunidade em que o chefe do Executivo resolve sobre a sanção ou veto da proposição aprovada pelos congressistas (Mancuso *et al.*, 2018, p.49-50).

¹⁴¹ Acesso: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>

¹⁴² Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>>

¹⁴³ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>>

¹⁴⁴ Em 2001, contudo, o Congresso Nacional aprovou a PEC nº 32, conferindo nova regulamentação ao uso das medidas provisórias. Sob a previsão, a MP passou a ter validade de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, findos os quais o Congresso é obrigado a se manifestar em até 45 dias, sob pena de ter sua pauta trancada. O objetivo era conter o ímpeto do Executivo em legislar via MPs.

Mas, para além da participação no processo legislativo, o *lobby* sobre o Executivo também se manifesta na seara das decisões administrativas que lhe competem, tanto no curso da formulação de políticas públicas, quanto na sua fase de implementação. Ademais, tanto a Administração Pública detém competências privativas para elaborar e editar normas regulamentares – que detalham e suplementam leis em vigor; assim como instrumentos normativos que ordenam situações corriqueiras da vida social e da burocracia estatal – tais como atos, decretos e portarias.

Nesse sentido, é natural que o *lobby* também se faça presente no âmbito do Poder Executivo, já que inúmeros servidores da Administração Pública ocupam espaços de tomada de decisão, resolvendo desde a compra de bens e a contratação de obras e serviços, como definindo o curso da formulação ou implementação de políticas públicas.

Por fim, em relação ao *lobby* no Judiciário, Mancuso e Gozetto (2018, p.49) sugerem:

[...] pode ocorrer sobretudo, em duas circunstâncias. Em primeiro lugar, ao longo de procedimentos administrativos tais como elaboração de editais para compra de bens e serviços. Em segundo lugar, o *lobby* no Judiciário também ocorre quando representantes de segmentos sociais atuam para instruir deliberações judiciais. Essa atuação pode se dar em vários casos, dos quais destacaremos dois: a intervenção como *amicus curiae* (literalmente, “amigo da corte”) ou a participação em audiências públicas.¹⁴⁵

Ernani de Carvalho (2004) observa que o fenômeno da judicialização da política trouxe às portas do Judiciário questionamentos sobre políticas públicas que antes permaneciam circunscritas ao campo político. Consequentemente, o entrechoque de interesses econômicos e sociais de grande relevo passaram a constituir matéria ordinária no dia a dia da atividade jurisdicional.

De fato, a expansão da proteção judicial dos direitos, inclusive os de natureza política, foram fruto de pressões e da luta de organizações sociais, e não da boa vontade do *establishment*. Portanto, é natural que os grupos de interesse

¹⁴⁵ Diferentemente dos autores, defende-se aqui uma visão mais restrita do que seja o *lobby* no Judiciário. A figura do *amicus curiae* e o instituto da audiência pública se apresentam mais consentâneos a uma ideia de ampliação do espaço de formação do convencimento do juízo e de legitimação democrática da decisão judicial. Sem dúvida, de fato há representação de interesses, mas não se cuida propriamente de atuação por meio de *lobby*. Os canais de acesso ao decisor e as regras do jogo parecem substancialmente distintos. O item 1.2, a seguir, procura estabelecer alguns possíveis limites conceituais.

tenham passado a contar com a possibilidade de “veto” dos tribunais para a consecução de seus objetivos comunais (Carvalho, 2004, p. 118).

Em suma, a área de atuação do *lobby*, do ponto de vista formal ou informal, está precipuamente estabelecida no âmbito das eleições (especialmente por meio da influência, tendo em vista a vedação ao financiamento eleitoral por doações empresariais), no espaço de Comissões Legislativas (na fase legislativa de definição das questões temáticas e redação de projetos); na etapa de deliberação parlamentar propriamente dita; nas esferas burocráticas (contribuindo com subsídios para atuação normativa do Poder Público, bem como para a tomada de decisões e revisões administrativas); e no Poder Judiciário (como, por exemplo, nas movimentações políticas para influenciar a indicação de desembargadores e, sobretudo, ministros em Tribunais Superiores).^{146 147}

Traçado o panorama geral da atividade, de seu executor e do alvo de sua atuação, passa-se agora à delimitação de seu conteúdo sociopolítico. Pretende-se, com isso, oferecer uma ideia razoável dos contornos do *lobby*, a fim de subsidiar a análise do seu conceito jurídico segundo a previsão do PL em tramitação, o que será feito no terceiro capítulo do trabalho.

2.2. O que se confunde com lobby?

Conceitos são importantes para tentar expressar a forma como se observa o mundo e como se dá seu funcionamento. Por isso, a utilidade de um conceito depende de sua capacidade de expressar uma noção geral do objeto observado e, *pari passu*, permitir a formulação de uma ideia que contenha a singularidade de seu significado.

A precisão conceitual é especialmente relevante no tratamento do *lobby*, atividade abrangente e complexa, que se confunde com outras ocupações. Um conceito excessivamente amplo não seria capaz de revelar a especificidade do *lobby*

¹⁴⁶ Monteiro, 2007, p. 137.

¹⁴⁷ “Em 2023, também surgiu outro neologismo para expressar o estado de coisas na Justiça brasileira: o “Gilmarpalooza”. Este trocadilho serviu como crítica social ao “Fórum Jurídico de Lisboa”, evento que virou símbolo de relações impróprias entre magistrados, políticos e empresários – entre eles, alguns corruptos confessos e condenados.” Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2023>.

frente a esses misteres, ao passo que uma noção restrita demais não expressaria o caráter geral da prática. Daí a complexidade de sua delimitação abstrata.

A rigor, a etimologia da palavra *lobby* valeria um capítulo integral. O esforço de conceituação e distinção pormenorizada em relação a outras atividades assemelhadas e formas de organização social também consumiria boa parte desse trabalho. Com efeito, optou-se por uma visão geral sobre os conceitos como forma de circunscrever minimamente o objeto da análise.

Como visto, em razão da carga negativa que a denominação assumiu ao longo dos anos, é comum que o profissional da área venha preferindo o uso alternativo de expressões como *relações públicas*, *relações governamentais*, *advocacy*, *public affairs*, *diplomacia corporativa*, *assuntos regulatórios*, *advocacia corporativa*, *litigância estratégica*, dentre tanto outros termos – que parecem surgir em profusão, a todo o tempo.¹⁴⁹ Em sentido mais estrito, no entanto, são conceitos correlatos, mas que não equivalem à ideia de *lobby*.

O ponto é importante para determinar o espectro de características presente na definição legal que se pretenda dar à atividade. Algumas práticas, embora possam decorrer de uma conceituação ampla de *lobby*, costumam não figurar no rol de ações de *lobbying* à luz da legislação regulatória. Por isso, a elas não se aplica o conjunto de regras estabelecido para os contatos de *lobby*. Determinadas regulamentações até explicitam as exceções, trazendo uma lista de condutas que estão excluídas do âmbito de incidência da norma (“não se considera *lobby*, para os fins dessa lei...”).

É comum, por exemplo, essa ressalva expressa em relação a consultas públicas, referendos, petições ou iniciativas populares, comunicações públicas, divulgações acadêmicas e jornalísticas, dentre outras. No quinto capítulo, quando da análise comparada da legislação estrangeira, a questão será retomada em exemplos concretos.

¹⁴⁹ Nos Estados Unidos, a *American league of Lobbyists* (Liga Americana de Lobistas) criada em 1979, teria decidido mudar sua denominação, em 2013, para *Association of Government Relations Professionals* – dentre outras razões, mas em larga medida, por conta de escândalos envolvendo corrupção no mercado de *lobby* norte-americano, aspecto que vinha reforçando o preconceito com a profissão e contra o profissional (Moreira, 2021, p.48).

Mas há limites conceituais envolvendo o *lobby* que gozam de menos nitidez ainda, como sói ocorrer quando é confrontado com o desdobramento de atividades de relações públicas, relações governamentais e *advocacy*.

A propósito, a área de relações institucionais e governamentais se revela um grande “guarda-chuva” conceitual no campo das interações entre partes interessadas e tomadores de decisão. Ora suas ações poderão transcorrer como parte de uma campanha de *lobby* – buscando influenciar uma alteração legislativa, v.g.; ora decorrerão de estratégias de *advocacy* – em busca da modificação da percepção social e política sobre um determinado tema, por exemplo.

Nada obstante, as ações da área também podem não representar precisamente *lobbying* ou *advocacy*, limitando-se a operações de monitoramento passivo do ambiente político, a fim de aumentar o grau de previsibilidade de decisões e evitar cenários imprevistos.

Ou seja, vale aprofundar essas distinções conceituais partindo do conteúdo mais amplo, qual seja, o das relações públicas e governamentais, para ir delimitando o cerne das demais atividades ora em análise.

2.2.1. Relações públicas e relações governamentais

A noção de *relações públicas* corresponde ao trabalho envolvendo todo tipo de comunicação entre um determinado agente (indivíduo ou organização) com seu público externo, seja ele mídia, opinião pública, clientes, Administração Pública etc. – indistintamente. Trata-se, portanto, de conceito bem abrangente (Mancuso *et al.*, 2018, p.31).

Abarca, de certa maneira, as atividades de *relações institucionais e governamentais* (RIG), na medida de sua especificidade: aqui, cuida-se da relação entre agente e instituições do Poder Público. Caso ela se desenvolva por meio da defesa de interesses em um processo decisório, então incluirá a prática de *lobby*. Perceba-se que aquele conceito é mais dilatado do que este:

as relações institucionais e governamentais não se restringem ao *lobby*, podendo envolver outras atividades, tais como: atualização do agente sobre o trabalho do poder público; informações para o poder público sobre o trabalho do agente; análise de riscos; prospecção de tendências e cenários futuros etc. (*Ibidem*).

Em síntese, a designação se relaciona ao uso de técnicas de comunicação por indivíduos, mas sobretudo instituições, com o intuito de afetar decisões de

governo. E se ela já vinha sendo utilizada largamente no meio empresarial, também passou a ser reconhecida, desde 2018, pelo Ministério do Trabalho. Sob a rubrica que contempla “Defensor de interesses (relações governamentais), Profissionais de relações institucionais e profissional de relações governamentais”, a *Classificação Brasileira de Ocupações* (CBO) nº 1423-45 assim descreve suas atividades:

Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, marketing e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral; implementam atividades e coordenam sua execução; assessoram a diretoria e setores da empresa. Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade. Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados.¹⁵⁰

À época, a notícia da inclusão foi comemorada pela categoria. Em nota a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) assim se manifestou:

A inclusão da atividade na CBO nos dignifica como profissionais e proporciona um diálogo institucional entre o público e o privado” afirma o presidente da ABRIG, Guilherme Cunha Costa. A inclusão do lobby na lista da CBO é uma grande vitória para a categoria. O próximo passo é ter aprovado pelo Congresso Nacional o projeto de lei 1202/07 que regulamenta o lobby.¹⁵¹

Em suma, esse profissional se destaca oferecendo suporte à instrução do processo decisório, não só monitorando e analisando as tramitações de projetos legislativos e regulatórios, como também avaliando a movimentação dos demais atores interessados nesse processo.

2.2.2. Advocacy

Se o profissional de RIG costuma estar associado ao *lobby* perpetrado por representantes do setor privado, o termo *advocacy* vem sendo mais utilizado, em contraposição, para qualificar a ação de defesa de interesses não econômicos, de natureza pública – prática muito associada à ideia de controle social do bem público, por envolver a fiscalização e acompanhamento de uma dada decisão alocativa ou

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloA-Z.jsf>

¹⁵¹ Acessível em: <https://static.poder360.com.br/2018/02/Nota-Lobby-CBO.pdf>

política pública em curso. Ou, como sinaliza Craig Jenkins (1987, p.297), *any attempt to influence the decisions of an institutional elite on behalf of a collective interest*¹⁵².

Com efeito, é comum a designação ser apropriada por entidades do terceiro setor na promoção de causas sociais (relacionadas à proteção do meio ambiente, dos direitos humanos ou dos direitos dos refugiados, por exemplo):

A noção de *advocacy* aponta para uma ação coletiva, política, pública e embasada em valores e racionalidades. O termo inglês ainda não conquistou uma tradução própria na língua portuguesa. Diz respeito a uma ação de Advocacia e Defesa em um sentido público, e não em um sentido privado e comercializado. Um sentido público, no entanto, que emerge no âmbito da sociedade civil organizada e não do Estado. O conceito de *advocacy* apresenta convergências com o conceito de controle social, que vem sendo usado para traduzir a ação de controle da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado, particularmente do Executivo (Rodrigues, 1999).

A dificuldade está em estabelecer a particularidade de seu escopo, o que permitiria traçar contornos conceituais mais claros acerca da distinção entre *advocacy* e *lobby*.

Em pesquisa sobre o tema, Gabriela de Brelàz (2015) aponta duas percepções correntes sobre os termos no Brasil: com base em levantamento qualitativo, poder-se-ia distinguir entre (i) os que identificam *advocacy* e *lobby* tal como os norte-americanos, de tal forma que o *lobby* seja compreendido no bojo das ações de *advocacy*, como uma das atividades que podem integrar seu escopo; e (ii) aqueles que percebem negativamente o *lobbying*, à imagem do corporativismo e dos interesses sobejamente lucrativos que lhe são associados.

Nesse segundo sentido, *advocacy* referir-se-ia às atividades que visam influenciar políticas públicas e, em algumas variações de uso, nota-se referências ao *lobby* das organizações da sociedade civil como espécie de “*lobby do bem*” (Brelàz, 2015, p. 6-7).

Em sentido semelhante, Mancuso (2018) sugere que, via de regra, quando o *lobby* é empregado a serviço de causas sociais, diz-se praticar *advocacy*. O autor não identifica, porém, escopo de natureza tão diversa entre as atividades, apto a

¹⁵² Qualquer tentativa de influenciar as decisões de uma elite institucional em nome de um interesse coletivo [tradução nossa].

marcar distinções nítidas entre *advocacy* e *lobby*. E isso seria ainda mais marcante no caso das chamadas ‘*Think Tanks*’¹⁵³.

Mas, a despeito de o uso do termo ser relativamente recente no Brasil, a experiência internacional fornece elementos semânticos à construção de sua acepção geral entre nós, qual seja, promover maior informação, conscientização e engajamento dos atores relevantes no tocante às discussões de uma causa pública que lhes seja cara.

A campanha de *advocacy* se destina não apenas a influenciar os tomadores de decisão, mas sobretudo a mobilizar segmentos ou grupos interessados – e, para tanto, as atividades de comunicação¹⁵⁴ desempenham papel essencial – que por sua vez passam a pressionar as instâncias de decisão.

Em última análise, o conceito de *advocacy* abarca atividades mais amplas que o *lobbying*, mas tem natureza mais restrita. Andréa Gozetto e Leandro Machado elucidam o ponto:

Parece haver mais similaridades do que diferenças entre as atividades de *lobby* e *advocacy*, sobretudo quando se observam as estratégias e táticas empregadas em ambas. Contudo, há dois elementos que fundamentalmente diferenciam *advocacy* e *lobby*. O primeiro é o tipo de estratégia utilizada para influenciar o tomador de decisão e o segundo diz respeito à natureza da política pública a ser defendida. Campanhas de *advocacy* privilegiam estratégias que procuram influenciar o tomador de decisão de forma indireta, por intermédio da mobilização da opinião pública (*outside lobbying strategies*), concentrando-se na defesa de políticas públicas de interesse amplo que trarão impacto positivo para a sociedade civil como um todo.¹⁵⁵

Os autores concluem asseverando que *advocacy* corresponderia a um processo organizado para informar e influenciar tomadores de decisão, por meio de ações de conscientização e envolvimento de outros atores relevantes, tendo em vista

¹⁵³ “No Brasil, existem mais de 100 *think tanks*. E o número continua em ascensão na América Latina, inclusive com diversificação dos tipos. Ainda predominam, no entanto, aqueles ligados a universidades, governos ou fundações.” A respeito, confira-se em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>

¹⁵⁴ Como, por exemplo, campanhas publicitárias, promoção de eventos e reuniões sobre o tema, produção acadêmica a respeito, compartilhamento de mídias digitais, ações de rua e até as atividades de *lobby* propriamente dito.

¹⁵⁵ GOZETTO, Andréa; MACHADO, Leandro. Ainda é necessário esclarecer conceitos: *lobby* x *advocacy*. Coluna publicada no site institucional da Aberje. Acesso em: <http://gozettoeassociados.com.br/colunas/coluna_lobby_x_advocacy.pdf>

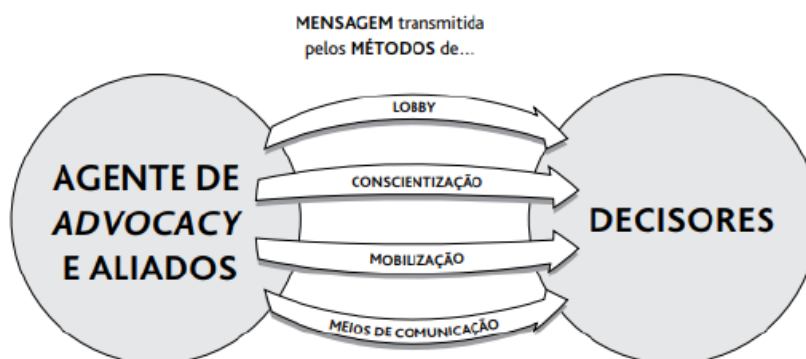
a promoção de uma “*política pública de interesse amplo, baseada em evidências concretas.*”¹⁵⁶

Dentre as possíveis atribuições do profissional de *advocacy*, Watson (2015, p. 13) destaca:

- a) Representar: manifestar-se em nome de algum interessado perante um decisor;
- b) Acompanhar: manifestar-se de forma complementar a um interessado perante um decisor;
- c) Empoderar: capacitar pessoas para que elas se manifestem por conta própria perante um decisor;
- d) Intermediar: facilitar a comunicação entre pessoas e decisores;
- e) Servir de modelo: demonstrar uma prática para pessoas ou decisores;
- f) Negociar: reunir-se com um decisor para viabilizar algum acordo;
- g) Criar redes: reunir pessoas para se manifestarem em uníssono frente a um decisor;
- h) Fazer *lobby*: persuadir um decisor a fazer algo;
- i) Mobilizar: incentivar as pessoas a agirem para influenciar um decisor;
- j) Promover acordos: incentivar a concertação entre pessoas afetadas por uma situação e seu decisor.

Vê-se que o foco da atuação desse profissional recai sobre a transmissão de uma mensagem para induzir percepções e comportamentos, seja no meio social, seja dentre os tomadores de decisão. Nesse sentido esclarece o esquema da figura abaixo:

Figura 5 - Escopo da atividade de *advocacy*



Fonte: Watson, 2015, p.07

¹⁵⁶ *Ibidem*

2.2.3. Grupos de interesse e grupos de pressão

Percebe-se que as conceituações acima, embora simplistas e eventualmente imprecisas na adequação ao quadro fático, oferecem algum grau de distinção entre si, contribuindo para uma delimitação mínima da ideia de *lobby*. Nada obstante, elas enfrentam críticas severas tanto por essa “inconsistência” – em razão de alguma sobreposição de sentidos – quanto, exatamente, pela pretensão de delimitação de conteúdo ora estabelecida.

Ou seja: para alguns estudiosos do tema, os termos vistos impõem fronteiras conceituais muito restritas; para outros, nada definem – e tudo quanto esteja na zona grísea dessas atividades é, nada mais, nada menos, *lobby*.

Ainda assim, e sobretudo para os fins da pesquisa, seguem sendo importantes as demarcações de sentido traçadas: a um, pelas colocações que serão feitas a seguir sobre um conceito possível de corrupção – e como isso repercute no tratamento do *lobby*; a dois, em razão da própria terminologia empregada no PL nº 1.202/2007, o que sinaliza as prováveis dificuldades de normatização da prática – aspecto que costuma ser determinante para uma opção regulatória mais “tímida”.

Para além das atividades que são confundidas com o *lobbying*, observa-se um uso indistinto das expressões *grupos de interesses* e *grupos de pressão* para fazer referência aos conjuntos organizados de setores da sociedade que se valem do *lobby* para defender seus interesses.

Clive Thomas, por exemplo, considera que dizem respeito ao mesmo tipo de organização social, representativa de interesses setoriais. Daí porque o autor as trata como designações sinônimas: *An interest group, also called special interest group or pressure group, is any association of individuals or organizations, usually formally organized, that, on the basis of one or more shared concerns, attempts to influence public policy in its favour*¹⁵⁷.

Contudo, há distinções importantes entre os conceitos. A bem da verdade, as discussões sobre *grupos de interesse* e *grupos de pressão* costumam partir da

¹⁵⁷ Um grupo de interesse, também chamado de grupo de interesse especial ou grupo de pressão, é qualquer associação de indivíduos ou organização, em geral, formalmente instituída, que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tenta influenciar a política pública a seu favor [tradução livre] (Thomas, 2004, p.4).

chamada *teoria dos grupos*, segundo a formulação que lhe foi dada por Arthur Bentley (1949). Para Gianfranco Pasquino, o peso dado por Bentley aos grupos de interesse dentro do processo político é justificável:

[...] uma vez que Bentley procurava, exatamente com sua exposição polêmica, chamar a atenção e o interesse dos politólogos das instituições jurídico-formais para as atividades informais desenvolvidas por vários grupos da sociedade. E é exatamente como tentativa de provocar o rompimento do predomínio das disciplinas jurídicas e parafilosóficas no estudo dos fenômenos políticos e de propor uma análise descritiva e empírica — embora apenas dentro de um critério restrito — que é compreensível a sua afirmação, de que a grande função "do estudo de qualquer forma da vida social é a análise destes grupos. Quando os grupos são devidamente apresentados, tudo é apresentado, e, se digo tudo, entendo tudo (Bobbio, *et al.*, 1998, p. 562).

Uma observação relevante (para o presente trabalho) sobre essa análise de Pasquino repousa no campo metodológico: a intenção de Bentley mitigar a primazia da dogmática jurídica no tratamento do fenômeno político por meio da proposição de uma abordagem descritiva e empírica. O ponto será desenvolvido com mais vagar no primeiro tópico do próximo capítulo, cuja razão de ser é repisar a opção metodológica aqui assumida.

Outro aspecto que merece destaque é a advertência feita pelo primeiro autor em relação à formulação do segundo: “Bentley entendia seu estudo não tanto como a elaboração de uma teoria verdadeira, mas como uma tentativa de construir um instrumento analítico (*Ibidem*, p.563)”.

Pasquino reforça essa avaliação sobre a teoria dos grupos, já que não se trataria, a rigor, de uma construção teórica consistente, apta a figurar como teoria geral da política, máxime em razão das inúmeras imprecisões conceituais envolvendo ideias-chave como grupos, interesses e atividades. Porém, e de outra forma —despida de maior pretensão teórica — a proposição também teve méritos:

[...] despertou a atenção sobre a análise das forças em jogo na atividade política, e em particular sobre a interação dos grupos semipolíticos que procuram obter decisões favoráveis dos grupos governamentais organizados e institucionalizados, despertando o interesse dos estudiosos para a atividade dos Grupos de pressão, e permitiu levantar algumas questões significativas concernentes à sua presença, importância, intensidade e âmbito de atividades e às condições que favorecem ou impedem seu sucesso (*Ibidem*).

Posteriormente, uma visão menos ambiciosa e mais desenvolvida da *teoria dos grupos* (a qual estimulou, inclusive, a retomada das discussões sobre o tema) foi lançada por David Truman (1951, p.33), para quem grupo de interesse seria “*any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon*

*other groups in society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by shared attitudes.”*¹⁵⁸

De maneira mais sistematizada, Amitai Etzioni sugere uma tipologia dos grupos de interesse, segundo a dimensão da base social mobilizada, o caráter pecuniário¹⁵⁹ ou não-pecuniário dos objetivos perseguidos e o viés corporativista ou comunitário¹⁶⁰ dos efeitos pretendidos:

*Special interest groups are organizations whose social base is relatively narrow, whose political presentation is limited in scope, typically to pecuniary interests, and whose beneficiaries are almost exclusively the groups' members [...] Constituency-representing organizations are organizations whose social base is relatively broad, whose scope of political presentation is wide, typically encompassing nonpecuniary interests (e.g., social status, symbolic and value issues) in addition to pecuniary ones, and which seek to balance service to their members with a measure of concern for the community of which they are a part. [...] Public interest groups are organizations whose social base varies, whose political presentation concerns the community at large or primarily non-members, and whose focus is typically on non-pecuniary interests.*¹⁶¹

Alinhando-se a uma concepção ainda mais restrita, que enxerga como grupos de interesse especialmente aqueles que apresentam demandas às instâncias governamentais, Robert Salisbury (1975) sugere que “*the political activities of*

¹⁵⁸ Qualquer grupo que, com base em uma ou mais ações compartilhadas, faz certas reivindicações a outros grupos sociais para o fim de estabelecer, manter ou aprimorar formas de comportamento que são ínsitas à atuação conjunta [tradução nossa].

¹⁵⁹ Quando perseguem interesses pecuniários, tais grupos mobilizam seu potencial organizacional e sua capacidade de financiamento para extrair benefícios do tesouro público (*rent-seeking*), a fim de distribuí-los entre seus membros. Com isso, a atividade assume feição negativa pois, mais do que a mera atuação contramajoritária, o grupo entroniza o desacordo social.

¹⁶⁰ “De fato, a atuação política de várias entidades é motivada a) por convicções ideológicas (por exemplo: o Instituto Liberal e os grupos que apoiam ou combatem a pena de morte e o aborto), b) por princípios religiosos (por exemplo: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e Conselho Nacional das Igrejas Cristãs no Brasil – CONIC), c) pela defesa do interesse público (por exemplo: entidades ambientalistas, entidades de defesa dos direitos do consumidor, entidades de combate à corrupção na política e entidades de defesa dos direitos humanos), d) pela defesa de segmentos sociais específicos (por exemplo: grupos indigenistas, grupos de apoio a portadores de deficiências ou doenças graves, grupos de amparo a crianças carentes, dentre outros) ou ainda por outros fatores (Mancuso, 2004, p.402).”

¹⁶¹ Grupos de interesse especial são organizações cuja base social é relativamente estreita, cuja atuação política é tipicamente limitada, em seu escopo, a interesses pecuniários, e cujos beneficiários são quase exclusivamente membros dos grupos [...] Organizações representativas de constituintes são organizações cuja base social é relativamente ampla, cujo escopo de atuação política é tipicamente abrangente, alcançando, além dos interesses pecuniários, os não-pecuniários (por exemplo, status social, questões simbólicas e questões valorativas), e que buscam uma prestação de serviços mais equânime aos seus membros como medida de satisfação dos interesses da comunidade da qual fazem parte [...] grupos de interesse público são organizações cuja base social varia, cuja atuação política diz respeito à comunidade em geral, ou, essencialmente, a não membros, e cujo foco é tipicamente em interesses não-pecuniários [tradução livre] (Etzioni, 1985, p. 178-180).

interest groups tend to gravitate towards the centres of government decision-making”¹⁶².

Dentro desse escopo de atuação, Salisbury sugere a expressão *grupo de interesse* em caráter preferencial à *grupo de pressão*, que parece assumir um uso alternativo por diversos autores – como, por exemplo, Valdimer Key (1944) e Jean Meynaud (1960). A fim de avançar nas delimitações de conteúdo, em busca de maior clareza semântica, opta-se aqui pelo tratamento distinto das expressões.

Nada obstante, é possível observar que os estudiosos dos *grupos de interesse* partilham de um consenso mínimo a respeito do objeto tratado: “grupos de interesse (ou de pressão) são entidades diferentes de partidos políticos que entram em contato com os *decision-makers* do poder público para influir em suas decisões (Mancuso, 2004, p. 398).”

Já o conceito de *grupo de pressão* indicaria não só a organização formal de uma determinada coletividade como também o seu próprio *modus operandi*, tendo em vista o fim a que se destina: promover sua influência e exercer pressão. Ainda em Pasquino, vê-se a seguinte conceituação:

Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (Bobbio *et al.*, 1998, p.564).

Mas alguma confusão conceitual poderia remanescer entre essa noção de grupo de pressão e a de partido político.¹⁶³ Isto porque a distinção fundada apenas

¹⁶² As atividades políticas dos grupos de interesse tendem a gravitar em torno dos centros de tomada de decisão do governo [tradução nossa].

¹⁶³ A confusão também é justificável em razão da densidade das relações travadas entre eles: “No que diz respeito às relações entre Grupos de pressão, partidos e administração pública, podem ser especificadas três importantes categorias: a relação de parentesco a que o partido se mostra receptivo nos casos de pressões e sugestões dos grupos da mesma matriz ideológico-política; a relação de clientela, em que os ministérios, para funcionar adequadamente, procuram a colaboração de alguns grupos de pressão que se tornam, ao mesmo tempo, os interlocutores privilegiados e os beneficiários máximos das opções políticas; e a relação de colonização, por meio da qual alguns grupos de pressão, por costume ou por real poder de recato, ficam em posição de vetar a nomeação de importantes funcionários administrativos ou de impô-la. Em alguns países, sobretudo nos Estados Unidos, desenvolve-se uma luta análoga pela nomeação, não só dos vários secretários de departamento, mas também dos juizes federais, a favor ou contra os industriais, a favor ou contra os trabalhadores, a favor ou contra os negros. A representatividade, enfim, é o recurso que permite um acesso aos *decision-makers*. acesso formal ou informal, institucionalizado — onde existem organismos como o Conselho Nacional de Economia e do Trabalho — e que de certo modo legitima

na natureza originária das organizações, qual seja, a primeira para promover a articulação de um interesse específico e a segunda para viabilizar a agregação de múltiplos interesses (com a transformação das demandas de segmentos sociais específicos em opções políticas generalistas), não parece suficientemente precisa: tal diferenciação pode desaparecer no caso concreto, com um partido sendo criado para representar um único interesse¹⁶⁴ ou um grupo de pressão estruturado em torno da defesa de muitas causas.¹⁶⁵

Assim é que, para fins verdadeiramente distintivos, parece “possível especificar pelo menos três funções que são desenvolvidas apenas pelos partidos e não pelos grupos de pressão: a função de competição eleitoral, a função de gestão direta do poder e talvez a função de expressão democrática (Bobbio, *op. cit.*, p.564).”

Ou seja: *grupos de pressão* podem ser entendidos, em outros termos, como estruturas constituídas por setores organizados da sociedade que atuam junto ao sistema político de forma não institucional.

Diferentemente dos partidos políticos (que possuem o monopólio da representação no sistema político), não agregam interesses com o escopo primário de alcançar o poder formal e, portanto, não servem ao propósito de alçar indivíduos à estrutura formal dos cargos públicos de natureza eletiva.

Seu objetivo precípuo é influir pontualmente em decisões que lhes sejam caras, ora promovendo interesses próprios, ora evitando a aprovação de decisões que contrariem tais preferências.¹⁶⁶

Nota-se, portanto, que os *grupos de pressão* ocupam um espaço intermediário estabelecido entre os indivíduos de um determinado segmento social,

também as atividades dos Grupos de pressão. — tanto mais representativos tanto mais legítimos, ou pelo menos, tanto menos ilegítimos (Bobbio *et al.*, 1998, p. 569).”

¹⁶⁴ O sistema multipartidário brasileiro tem sido pródigo na pulverização da representação formal de interesses, com o surgimento de inúmeros partidos (chamados “nanicos”) defendendo causas de questionável conteúdo ideológico. Ver: Ribeiro (2006).

¹⁶⁵ “É o que Dobrowolski (1985, p.241) também sustenta, ao lembrar que os partidos políticos, às vezes, se apresentam como promotores dos interesses de uma classe determinada ou como portadores de uma ideologia específica (é o caso dos partidos proletários e dos partidos religiosos, por exemplo). Por outro lado, há muitos grupos de interesse que afirmam pugnar por objetivos amplos e variados (por exemplo: grupos feministas, grupos ecologistas, grupos de defesa dos direitos dos consumidores, entre outros) (Mancuso, 2004, p. 400).”

¹⁶⁶ Muito embora – cabe pontuar – um grupo de pressão pode, no exercício de suas atividades, ampliar seu escopo inicial e constituir-se como partido político.

isoladamente considerados, e a estrutura formal do governo. E, no seio desses grupos, haveria uma articulação de interesses, em contraste com a agregação de interesses típica dos partidos políticos. É a partir dessa articulação que se espera seja o grupo gradativamente mais forte, a ponto de conseguir influenciar as decisões governamentais.

No entanto, se foi razoavelmente possível delimitar traços de diferença entre *grupos de pressão* e partidos, bastante mais complexa é a relação que os aproxima. Pasquino (1998) aponta três hipóteses em que há interpenetração entre eles:

(i) *grupos de pressão* controlando os partidos – não apenas financiando suas atividades, mas também influenciando decisivamente na escolha de dirigentes e até na política partidária;

(ii) *grupos de pressão* que efluem dos próprios partidos, ou deles recebem apoio – neste caso, como há uma relação de “quase-subordinação”, compromete-se a autonomia do grupo na definição de sua pauta de interesses, os quais, via de regra, restam sujeitos ao crivo ideológico do partido; e

(iii) a hipótese em que há alguma identidade de interesses entre certos grupos e alguns partidos a respeito de temas relevantes da agenda política, mas não há pauta inteiramente comum a ambos, de forma que “os programas dos partidos não são nunca completamente redutíveis às pressões dos grupos (Pasquino, 1998 p. 565).” Esta terceira situação corresponde ao que se verifica mais comumente nos sistemas democráticos.¹⁶⁷

¹⁶⁷ “Por certo, os novos partidos possíveis na conjuntura atual não terão o perfil dos novos tipos de partidos que tendem a surgir quando os novos sujeitos sociais, que já estão emergindo, se transformarem em efetivos sujeitos políticos, de uma política reformada à luz das exigências de uma democracia democratizada, para usar a feliz expressão de Anthony Giddens. [...] Serão “partidos-ponte” entre o sistema partidário atual e um novo sistema cujo desenho no presente apenas se delineia. [...] Ocorre que os novos sujeitos que estão emergindo na sociedade civil não são corporativos, seus interesses são múltiplos e difusos, não conformam uma base social propriamente dita e, portanto, não admitem qualquer univocidade de representação. A racionalidade do funcionamento desses novos sujeitos – sejam ONGs, ou outras entidades do chamado Terceiro Setor, redes ou articulações de cidadãos, em prol de alguma causa ou em torno de alguma ideia, que não traduzem, em geral uma necessidade exclusiva ou específica, ou um interesse distintivo ou particular, através dos quais se possa caracteriza sociologicamente os seus participantes – não está baseada na representação dos iguais e sim na expressão dos diferentes (e, em alguns casos, como na Ação Cidadã, através do exercício da solidariedade entre diferentes); não na delegação de poder, mas na participação direta, não na transferência de responsabilidades (por meio da qual, por exemplo, se cobra em todas as áreas o dever do Estado perante o direito do cidadão), mas na tomada de iniciativa.(SANTOS; AVRITZER, 2002, p.23).”

De igual maneira, há características que distanciam e aproximam os conceitos de *grupos de pressão* e *grupos de interesses*. Vale reforçar: estes correspondem às forças sociais (associações, organizações ou instituições) que se organizam e se movimentam nutrindo aspirações e defendendo causas consentâneas à sua própria natureza. Ou seja, podem ter índole profissional, econômica, religiosa, filosófica etc.

No Brasil, por exemplo, o *Mapa das Organizações da Sociedade Civil* (MOSC) – plataforma virtual de transparência pública colaborativa, formulada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – registra que, até 2020, o país contava com 815.676 organizações dessa natureza.¹⁶⁸

Os *grupos de interesses*, no entanto, podem “converter-se” em *grupo de pressão*, a partir do momento que adotem uma postura contundente de influência e convencimento sobre as autoridades públicas no tocante a um interesse concreto. Nesse sentido é a lição de Farhat (2007), que estabelece um cotejo didático dos dois conceitos:

Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade ou por determinados segmentos desta. Grupo de pressão é o grupo de interesses dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou, ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o status quo referente ao seu interesse (Farhat, 2007, p.145).

Por essa perspectiva, o autor sugere que o conceito de *grupo de interesse* é gênero do qual *grupo de pressão* seria espécie.¹⁶⁹ Mais do que isso, é interessante notar a transitoriedade dessa relação: “em síntese, pode-se considerar que os grupos de interesse englobam os grupos de pressão, destoando apenas na forma de atuação.

¹⁶⁸ Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa>>

¹⁶⁹ Assim também entende Marco Maciel: “Vale aqui ressaltar que a íntima relação entre os conceitos de “grupos de interesse” e “grupos de pressão” reside no fato de que os primeiros constituem o gênero dos quais estes decorrem como espécie. Na verdade, os grupos de interesse definidos como “forças sociais, profissionais, econômicas e espirituais de uma nação organizados e atuantes” podem existir, sem contudo exercerem pressão política (Maciel, 1984).”

Grupos de pressão, dessa maneira, podem ser entendidos como “grupos de interesse que exercem pressão (UNICEUB, 2009, p.17)”.

Também nessa linha as denominações propostas por Truman (1951, p.37) – *potencial groups e manifest groups* – cujos sentidos revelam o caráter contingencial de categorias sociais que se tornam dinâmicas com a mobilização em prol de uma determinada ação política.

Ou, ainda, conforme Paulo Bonavides (2006, p. 239), para quem “os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem, contudo, exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vem a ser a espécie.”

Aprofundando a atuação mais restrita dos *grupos de pressão*, chega-se ao *lobbying*, à medida que se evidencie a atividade de instrumentalização de ‘recursos de poder’¹⁷⁰ em busca de influência sobre o processo político, máxime nas etapas de formulação das políticas públicas e tomada de decisões.

Vale frisar: *lobby* não designa, a rigor, o grupo ou organização atuante, mas a atividade por meio da qual se aproximam das instâncias de poder. Ou seja, através do lobista e de seus canais de contato junto ao governo, o grupo de pressão busca acesso aos agentes políticos, fazendo com que cheguem até eles os posicionamentos e demandas do segmento representado.

Deve-se alertar que tal intermediação, do ponto de vista conceitual, parte de uma premissa fundamental: a prática de *lobby* é lícita. Com efeito, as ações a cargo do lobista devem, necessariamente, guiar-se segundo a legalidade. No caso do ordenamento jurídico brasileiro, à ausência de uma regulamentação específica sobre *lobby*, a legalidade que orienta a atividade é fruto de um conjunto de legislações.

¹⁷⁰Ao mencionar ‘recursos de poder’, poder-se-ia imaginar que a mobilização de um grupo de pressão se dá tão somente por razões econômicas, e que isso constituiria, portanto, uma característica ínsita à essa categoria. Assim supunha Truman em sua tentativa de teorização. Tal abordagem, no entanto, parece equivocada e talvez reflita o cenário de produção de conhecimento à sua época, fortemente marcado pela disseminação das teorias econômicas sobre os demais campos do saber. Mais adiante, ao tratarmos da *public choice*, abordaremos, *en passant*, esse contexto. E, com efeito, ver-se-á que diversas motivações podem ensejar a mobilização de determinado grupo social entorno do Poder Público, sejam razões de natureza econômica, cívica, ideológica, étnica, religiosa ou razões outras capazes de impulsionar o corpo social a atuar para influir no processo de tomada de decisões, na conquista de direitos ou na defesa de posições institucionais.

O tema será minudenciado em capítulo próprio. Mas, desde já, fica o registro de que um dos argumentos favoráveis à regulamentação é justamente o aperfeiçoamento desse norte legal, em benefício de uma maior segurança jurídica para o agente de representação de interesses e para a autoridade envolvida.

De outro turno, é notório que a forma pela qual se exerce pressão pode ser desvirtuada, transfigurando-se, no caso concreto, em ato de corrupção – e desse problema cuidará o tópico a seguir. Igualmente, é inegável o poder de barganha de grupos com significativa capacidade econômica. Essa relação temerária entre *lobby*, poder econômico e corrupção é por demais conhecida entre nós.

Por isso, também constitui relevante argumento pró-regulamentação a ideia de trazer maior transparência à atividade, ampliando-se-lhe o controle como forma de evitar focos de corrupção. Esta razão será discutida adiante, no capítulo que apresentará alguns dos dilemas que envolvem a escolha de um modelo de regulamentação do assunto.

Vale dizer que o *lobby* implica na execução de diversas ações de persuasão dos tomadores de decisão, o que abarca desde pesquisas sobre o tema de interesse do grupo representado, o qual será objeto de deliberação, até a procura por aliados nas votações da matéria (Oliveira, 2004, p.13).

Ou seja, o lobista pode municiar o agente público de dados e informações que deem suporte à consecução da demanda formulada – por meio de memorandos, pesquisas estatísticas, relatórios setoriais de natureza técnica etc. – ou mesmo estabelecendo a estratégia política de estruturação de uma rede de apoio entre os *decision makers*. Em suma, vale-se de todos os meios lícitos para produzir um resultado: o convencimento.

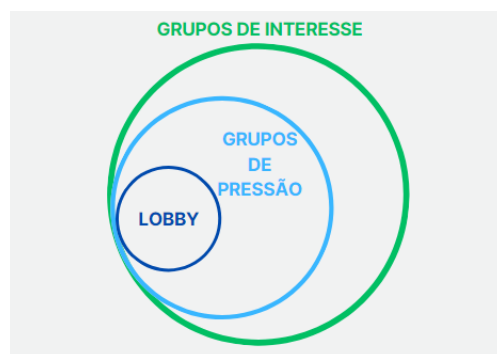
Veja-se que, nesse sentido, o *lobby* pode se assemelhar a uma atividade de consultoria especializada, demandando conhecimento técnico de diversas áreas e uma rede de contatos ampla e bem mapeada, o que costuma extrapolar a capacidade de um único profissional atuar de forma solitária. Ou seja, não raro as ações de *lobby* empreendidas dependerão de uma equipe multidisciplinar à disposição do grupo representado, o que significa custo.¹⁷¹

¹⁷¹ Importante ressaltar, no entanto, que as chances de sucesso do *lobbying* são significativamente influenciadas não só pela dimensão econômica e organizacional, como também pela cultura política do sistema democrático em que o grupo está inserido.

E isso tem impacto direto sobre o acesso desses grupos sociais aos canais de comunicação estabelecidos pelos lobistas. Sobre esse aspecto, um dos argumentos contrários à regulamentação da matéria tem que ver com a criação de obstáculos à participação institucional de grupos menos organizados ou desprovidos de sólida estrutura financeira. Essa linha argumentativa também estará presente adiante, ao longo do trabalho.

Por ora, cabe uma metáfora matemática, apropriada da teoria dos conjuntos, para tentar resumir o que foi exposto: imaginando-se um conjunto de círculos concêntricos, os grupos de interesse conteriam grupos de pressão que, por sua vez, conteriam o *lobby*. A imagem é conceitualmente imprecisa e nem poderia dar conta das situações limítrofe, ou de transitoriedade, mas, ainda assim, oferece ao menos uma “visão fotográfica” desses elementos:

Figura 6 - Grupos de interesse, Grupos de pressão e *Lobby*



Elaboração própria.

A essa altura, talvez se possa reconhecer a conformação de um esboço do conceito de *lobby*, ao qual se deve imprimir alguma maleabilidade, a fim de escapar do tormento das categorizações estanques, de tradição positivista, em um contexto de modernidade no qual “tudo que é sólido, desmancha no ar (BERMAN, 2007)”, inclusive instituições e formas tradicionais de interação entre a sociedade civil e o Estado – ele próprio, em franco processo de mutação.

Destarte, ainda sem conceituar de forma peremptória o *lobbying*, já foi possível observar com o que ele costuma ser baralhado. A partir de agora, ver-se-á o que ele definitivamente não é: corrupção. Imagina-se que, após todas as distinções, seja plausível chegar a um entendimento mais pontual do objeto de análise dessa pesquisa.

2.3. O que o *lobby* não pretende ser?

O item que encerra este segundo capítulo retoma a conhecida constatação apresentada, logo de partida, no início da pesquisa: o sentido pejorativo que o *lobby* carrega, em razão de sua associação a casos de corrupção. A percepção comum confunde a atividade – lícita e ínsita à representação democrática – com os efeitos reflexos do comportamento desviante de lobistas.

Se, excepcionalmente, o comportamento individual desses agentes subverte o conceito de *lobby*, não há razão para crer que o próprio instituto, sociopolítico, jurídico ou legal – a depender da existência de regulamentação – seja, *per se*, subreptício.

A fim de estabelecer alguns limites entre *lobby* e corrupção, Farhat (2007) preconiza, de forma simples e direta, uma ‘conceituação negativa’ da atividade, por exclusão daquilo que, embora seja com ela confundido, não se compreende em seu conteúdo:

Para evitar que a prática da atividade legítima de lobby, do modo que a entendo e pratiquei, seja confundida com suas deturpações, abusos, impropriedades e contrafações, repito sempre que posso as coisas que lobby não é: tráfico de influência ou intercâmbio de interesses; jogadas escusas ‘por baixo do pano’; uso de dinheiro para obter favores, ‘tratamento especial’, exceções às regras gerais; também não é tudo aquilo mais bem caracterizado e entendido sob a rubrica própria, pelo nome certo de corrupção (Farhat, 2007, p.71-72).

Até aqui, fez-se o esforço de estabelecer um conceito sociológico de *lobby*. Para tanto, sugeriu-se um núcleo conceitual da atividade relativamente amplo, e dele excluiu-se práticas e categorias que costumam ser confundidas com a atividade. A mais recorrente e tormentosa, a corrupção, será tratada separadamente neste ponto.

Contudo, lançando mão de uma perspectiva jurídica, nota-se que tanto o *lobby* quanto a corrupção (em sentido amplo) carecem de definição normativa¹⁷³.

¹⁷³ A legislação penal brasileira trata da corrupção, em sentido estrito, sob dois tipos penais: a corrupção ativa, prevista no art. 333 do Código Penal – “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício – e a corrupção passiva, tipificada no art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem passiva.” Em síntese, a proibição recai sobre as condutas de oferecer ou solicitar alguma vantagem indevida, respectivamente. No uso corrente, o emprego do termo corrupção se aplica a um sem-número de casos. O próprio Ministério Público Federal, por exemplo,

O ordenamento jurídico pátrio não estabelece uma conceituação peremptória de um ou outro.¹⁷⁴

Ou seja, o mundo do direito ainda não se ocupou de estabelecer consequências à degeneração do *lobbying* em corrupção, justamente porque também não definiu tais antecedentes lógicos, quais sejam, o significado jurídico de *lobby* e de corrupção. Daí porque não seria possível ao “operador do direito”, à ausência de um regime jurídico específico, identificar precisamente as ações que caracterizam a atividade ou possíveis consequências socialmente desejadas – imagina-se.

Por outro lado, poder-se-ia asseverar que é papel do jurista formular critérios para a construção do conceito jurídico a cujo estudo dedica sua atenção. Ou mesmo eleger os fatos sociais cuja agregação entende pertinente à conceituação que venha a sugerir. Nesse caso, o risco é a insegurança eventualmente gerada diante da hipótese de entrelcho de diferentes conceitos doutrinários a respeito de um mesmo objeto.

Por óbvio, o fato do pluralismo reforça que vivemos um tempo sem verdades plenas, desprovido de certezas e opiniões absolutas. Natural que não haja coincidência dos elementos, características e variáveis que integram o conceito. Porém, o problema se coloca diante de um quadro de intensa conflituosidade conceitual: mais do que insegurança, o conceito perde seu caráter funcional, de sistematização do conhecimento.

Portanto, a despeito de alguma crítica aos excessos reverenciais a autores e ao prestígio desmedido dado à produção acadêmica dos grandes centros, fato é que parece mais provável o sucesso de um conceito formulado a partir de sua noção original, comparado com as definições encontradas em outros sistemas jurídico-

relaciona uma multiplicidade de condutas “corruptas”, abarcando tanto infrações penais quanto civis e administrativas – passando por improbidade administrativa, prevaricação, tráfico de influência, crimes de responsabilidade, advocacia administrativa e corrupção eleitoral, dentre outros. A seguir, o item 1.3.2 retoma o ponto. Confira-se em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>>

¹⁷⁴ Acerca da ideia de conceito jurídico, Horacio Spector sugere dois sentidos possíveis: uma definição estabelecida pelo sistema jurídico (definição legal) ou uma definição que pretende conferir sentido a termos instrumentais do universo jurídico (definição jurídica ou informativa) – como, v.g., “nota promissória” ou “evicção”. A definição jurídica, para bem cumprir sua função informativa, deve passar por um processo de contextualização, a fim de alcançar utilidade e adequação, tornando-se compreensível e justificável (Spector, 1996, p. 285).

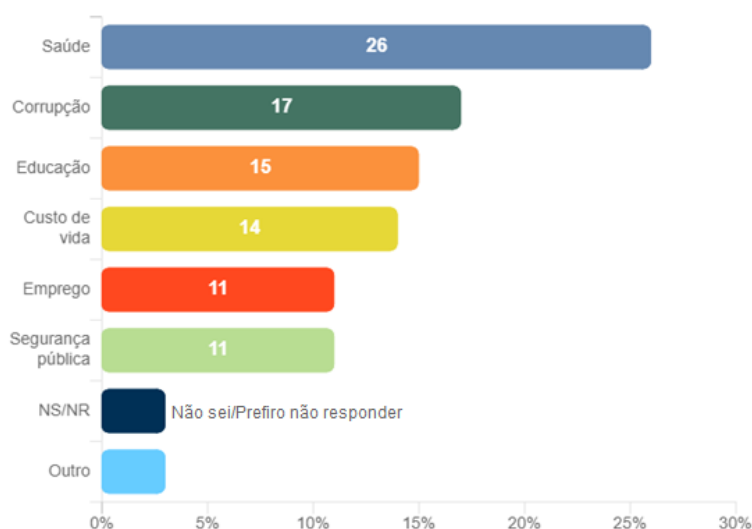
positivos, (que guardem, preferencialmente, alguma similitude em relação ao nosso), e problematizado à luz dos aspectos institucionais e culturais próprios. Mas a tarefa está bem longe de apresentar a simplicidade lógica aqui transparecida.

Sendo assim, o que se propõe a partir de agora, de forma muito superficial, é buscar a compreensão de alguns dos aspectos que caracterizam o fenômeno da corrupção, a fim de se tentar estabelecer distinções úteis em relação aos conceitos jurídicos de *lobby* que inspiram os principais paradigmas de regulamentação da atividade.

2.3.1. Um conceito de corrupção

Certamente, a corrupção é dos grandes problemas do nosso tempo. Além do desperdício de recursos públicos, seus efeitos mais perversos residem na ampliação de desigualdades econômicas e sociais, no aprofundamento da polarização política e na redução da confiança das pessoas nas instituições. Nesse sentido revela a pesquisa DataSenado:

Figura 7 - Pesquisa DataSenado - Qual a sua maior preocupação hoje?



Fonte: Instituto de Pesquisa DataSenado - 11/2022¹⁷⁵

Segundo alerta a OCDE (2020), as abordagens tradicionais, baseadas numa profusão de regras de conformidade – cada vez mais rigorosas – e na aplicação mais rígida da legislação, têm alcançado efeitos limitados. Assim, uma das estratégias

¹⁷⁵ Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/paineis_dados/#/?pesquisa=panorama_politico>

anticorrupção sugeridas é investir esforços em integridade pública¹⁷⁶ – que é, antes de tudo, uma responsabilidade primária dos governos:

Tabela 1- Funções da integridade

Sistema	Cultura	Responsabilidade
• Atribuir responsabilidades claras; • Garantir mecanismos para apoiar a cooperação horizontal e vertical; • Projetar e implementar a estratégia ou estratégias de integridade; • Monitorar e avaliar a estratégia ou estratégias de integridade; • Definir padrões de integridade.	• Incorporar a integridade à gestão de recursos humanos (por exemplo, avaliação da equidade dos sistemas de recompensa e de promoção) e à gestão de pessoal (por exemplo, integridade como critério para seleção, avaliação e promoção na carreira); • Capacitar e conscientizar os agentes públicos; • Fornecer recomendações e aconselhamento; • Implementar medidas para cultivar a abertura; • Disponibilizar canais e implementar mecanismos para reclamações e proteção de denunciantes; • Sensibilizar a sociedade; • Realizar programas de educação cívica; • Implementar medidas para apoiar a integridade nas empresas; • Implementar medidas para apoiar a integridade nas organizações da sociedade civil.	• Avaliar e gerenciar riscos de integridade; • Implementar auditoria interna; • Implementar mecanismos de aplicação e sanção; • Implementar fiscalização e auditoria independentes; • Disponibilizar o acesso à informação e implementar medidas de governo aberto; • Envolver as partes interessadas em todo o ciclo de políticas públicas; • Prevenir e gerenciar conflitos de interesse; • Implementar medidas de integridade para lobby; • Implementar medidas de integridade no financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais.

Fonte: OCDE, 2020.

Todavia, as ações de fortalecimento da integridade precisariam ultrapassar as estruturas do governo federal e alcançar o nível local, onde se vivencia a integridade em primeira mão, no seio da vida cotidiana de cidadãos e burocratas no nível de rua. Além disso, tais ações devem extravasar a seara governamental e envolver empresas, OSC's e indivíduos, de forma a construir uma 'cultura de integridade'. É nesse sentido, aliás, a *Recomendação sobre Integridade Pública em 2017* da OCDE.¹⁷⁷

Porém, antes de avançar no tema, é preciso recuperar a investigação de natureza conceitual que vem sendo desenvolvida até aqui – o que impõe examinar o conteúdo da ideia de corrupção: a palavra derivaria do latim – *corruptionis* – encerrando um sentido de “ruptura de estruturas”, degeneração. O significado teria sido atribuído pelos filósofos da Grécia Antiga, em alusão ao processo de deterioração biológica que conduz à morte. Com o tempo, a noção foi apropriada

¹⁷⁶ Integridade pública: alinhamento consistente e adesão a valores, princípios e normas éticas partilhadas para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris. Acessível: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

¹⁷⁷ “A Recomendação fornece aos governos uma visão estratégica para a integridade pública, mudando o foco de políticas de integridade ocasionais para uma abordagem baseada em gestão de risco e dependente do contexto, que enfatiza uma cultura de integridade” (OCDE, 2017).

pela moral e pela política, muito em função da transição para o pensamento cristão-medieval¹⁷⁸:

A corrupção antiga era dos costumes. Dos cidadãos se exigia que fossem austeros, pondo a ‘res publica’ acima do interesse privado. A república antiga era machista, enfatizando a censura à lassidão dos costumes e à abertura feminina aos sentimentos – que arriscavam destruir um Estado que tinha de ser varonil (Ribeiro, 2006, p.78)¹⁷⁹

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2016) preconiza a corrupção como uma espécie de “*patologia do poder*” – daí ostentarem a mesma antiguidade – presente desde os gregos clássicos, passando pelos romanos, e profundamente identificada com a experiência de detentores históricos, de todos os tipos. Prossegue o autor:

Com o tempo, sua prática se disseminou, na medida em que as sociedades se tornaram mais complexas, assumindo inúmeras formas que tendem a se propagar, como uma praga social, exigindo enérgico combate em todas as frentes em que se possa confrontá-la, começando pela educação na família e na escola, pela instituição de padrões éticos, religiosos, costumeiros, gerais e setoriais, notadamente governamentais e administrativos, campos em que a corrupção mais facilmente se dissemina (Moreira Neto, 2016, p. 487).¹⁸⁰

Do ponto de vista das Ciências Sociais, o tema foi tratado em duas grandes agendas de pesquisas ao longo do século XX: de 1950 até meados da década de 1970, firmou-se como objeto de interesse acadêmico à luz do estrutural-funcionalismo¹⁸¹, profundamente relacionando à teoria da modernização¹⁸² e ao problema do patrimonialismo.

¹⁷⁸ “A palavra corrupção deriva do termo latino corruptio/onis, donde vem sua acepção primeira. Para o homem latino dos séculos I e II, o termo corruptionis tinha sua significação a partir da conjunção de outros termos: cum e rumpo (do verbo romper), significando romper totalmente, quebrar o todo, quebrar completamente. Então, cum rumpo ou corruptionis queria dizer a ruptura das estruturas, quando se destroem os fundamentos de algo, destruir algo (Martins, 2008, p.12).”

¹⁷⁹ E complementa Renato Janine Ribeiro: “Já a corrupção “moderna” é a da apropriação privada de fundos públicos. Tem uma versão, talvez mais amena, que é o patrimonialismo (Ibidem).”

¹⁸⁰ A corrupção é um dos obstáculos a serem superados para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto de 17 objetivos e 169 metas aprovadas pela ONU em 2015 para serem implementados até 2030. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>

¹⁸¹ “A teoria estrutural-funcionalista parte do pressuposto geral de que a sociedade pode ser entendida como um grande sistema constituído por múltiplas partes, cada qual exercendo um papel dentro do sistema geral e se relacionando a partir de determinado input e output à semelhança de um grande computador que processa informações. No caso da sociedade, o sistema é o processo pela qual estará assegurada a existência de uma ordem social que impute a paz junto aos indivíduos (FILGUEIRAS, 2004, p. 129 -130).”

¹⁸² As duas grandes agendas de pesquisas sobre corrupção no século XX partiriam da teoria da modernização e da abordagem neoinstitucionalista. A primeira surgiu nos Estados Unidos, no pós Segunda Guerra Mundial e trata dos processos de mudança social a partir do aperfeiçoamento institucional. O aspecto relevante, nesse ponto, é o tratamento dispensado à relação entre corrupção

Na linha da teoria estrutural-funcionalista, a corrupção seria um problema funcional e estrutural de uma dada sociedade, tendo em vista seu estágio de desenvolvimento¹⁸³: [...] *a corrupção é, então, uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política, que cria, incentivos para que certos grupos sociais se utilizem da coisa pública para auferir benefícios privados.*¹⁸⁴ Já a abordagem segundo a perspectiva do patrimonialismo será trazida em capítulo próprio.

Após um período de ostracismo, o tema retomou relevância no início da década de 1990, em um contexto de liberalização econômica e política, o que propiciou uma mudança de perspectiva teórica e metodológica acerca da discussão: a corrupção passou a ser tratada como uma disfunção essencialmente econômica. Eis o prisma oferecido pelo neoinstitucionalismo econômico¹⁸⁵, que parte do *rent-seeking*¹⁸⁶ como fio condutor de análise do fenômeno.

Veja-se que, do cotejo das duas perspectivas, emerge o caráter histórico-cultural do fenômeno da corrupção, plural nos sentidos que se lhe atribuem, bem como nas medidas propostas para seu enfrentamento (Júnior *et al.*, 2014). Enquanto a primeira corrente de pensamento relacionou a corrupção aos processos sociais de

e subdesenvolvimento: segundo essa abordagem teórica, o desenvolvimento refletiria o desenho institucional dos países que adotaram os padrões da modernidade capitalista. Ou seja, por essa perspectiva seria possível lançar mão de uma interpretação culturalista a respeito da corrupção. Já a visão neoinstitucionalista será tratada a seguir (e, de forma mais detida, quando da análise das contribuições de Susan Rose-Ackerman ao debate). Para a devida exposição do tema, veja-se: FILGUEIRAS, 2008, p.356-357.

¹⁸³ “A corrupção, fundamentalmente, pela tese da modernização, é mais evidente em sociedades pouco desenvolvidas em relação aos critérios do moderno capitalismo, tendo em vista o fato de que estas sociedades estão no centro dos processos de mudança social. Ou seja, a mudança social produz um contexto favorável às práticas de corrupção uma vez que as normas advindas com a modernização podem representar a corrupção, de um ponto de vista tradicional, ao mesmo tempo em que são fracas para conter sua prática (FILGUEIRAS, 2006, p.3).”

¹⁸⁴ *Idem*, 2008, p.135.

¹⁸⁵ Cuida-se de vertente do institucionalismo da escolha racional cuja pretensão é identificar e combater, por meio das instituições, os impactos negativos que a corrupção é capaz de gerar à economia, tais como ineficiência, desigualdade de bens, deterioração da qualidade dos serviços públicos e da formulação e implementação de políticas públicas, por exemplo. Nesse sentido, v. HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-223.

¹⁸⁶ *Rent-seeking* (ou teoria da busca de renda) é um conceito de viés economicista que descreve a possibilidade de obter riqueza a partir da manipulação de mecanismos informais (ou seja, para além daqueles disponíveis no livre mercado) de apropriação de recursos ou privilégios, em proveito de determinados players. Em outros termos, trata-se da busca por renda econômica através de esforços para engendrar o ambiente sociopolítico, ao invés de direcionar a atuação em prol da produtividade e eficiência. O ponto será retomado adiante.

modernização, a segunda passou a direcionar seus estudos em função dos custos e externalidades geradas pelo problema.

Com isso, percebe-se, desde já, o conteúdo plurissignificativo que se atribui à corrupção. Em uma concepção amplíssima, o termo costuma abarcar toda e qualquer conduta de transgressão aos padrões normativos (jurídicos ou morais) por meio da qual se busque a obtenção de vantagem indevida. Ou, como sugere a organização *Transparência Internacional*, a corrupção é “*the abuse of entrusted power for private gain*”. *Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs.*¹⁸⁷

A figura do *abuso de poder* (*entrusted power*) empregada nessa passagem parece assumir seu sentido amplo, alcançando a prática de atos ilícitos ou ilegítimos, em manifesta quebra de confiança por parte daquele que perpetra a conduta. Portanto, poderia envolver agentes públicos ou atores privados:

[O] abuso (abuse) consiste na conduta que se desvia das regras formais e informais da sociedade. Os poderes confiados (*entrusted powers*) podem decorrer de mérito, mandato, delegação ou eleição – no último caso, quando se tratar da corrupção política. Os ganhos privados (*private gains*) não precisam ser estritamente monetários, porquanto podem compreender outros benefícios materiais e imateriais (Costa, 2017, p. 93)

A lição de Diogo de Figueiredo também é na direção de entender a corrupção como uma variedade de *abuso de poder*, podendo manifestar-se tanto na seara pública quanto em âmbito privado¹⁸⁸:

O poder, em sua manifestação gregária, deve ser empregado por quem esteja nele investido para cumprir uma destinação institucional. Fora desse propósito, haverá uso indevido do poder por parte de quem nele esteja investido e, quando isso se dê com vistas a obter vantagens para satisfazer não importa que interesses pessoais, dá-se a corrupção, que, por sua própria etimologia, exprime uma conduta pervertida, deteriorada. Como essa utilização indevida do poder tanto pode ocorrer na esfera privada como na esfera pública, distinguem-se modalidades — privada e pública — desse comportamento, nesta última hipótese, praticada em benefício do detentor de algum tipo de autoridade que dela se vale para fazer uso de recursos públicos em seu próprio interesse ou de um terceiro, que pretenda beneficiar (Moreira Neto, 2016, p. 487).

¹⁸⁷ O uso abusivo do poder confiado para benefício privado. A corrupção pode ser classificada como grandiosa, insignificante e política, dependendo do montante de dinheiro desperdiçado e do setor em que ocorre [tradução nossa]. Transparency International. How do you define corruption? Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>>

¹⁸⁸ Também ampliando o *locus* da corrupção, de forma a incluir agente públicos e privados: BALLOUK FILHO, 2008.

Em reforço à ideia de que o alcance da corrupção supera a questão da ilegalidade e dos ganhos monetários, Michael Sandel (2012, p. 38) assim comenta o problema, no âmbito do Congresso norte-americano:

Costumamos associar o conceito de corrupção a lucros indébitos. Mas a corrupção não é apenas uma questão de suborno e pagamentos ilícitos. Corromper um bem ou uma prática social significa degradá-lo, atribuir-lhe uma valoração inferior à adequada. Nesse sentido, cobrar entradas em audiências parlamentares é uma forma de corrupção. Trata-se assim o Congresso como se fosse um negócio, e não uma instituição do governo representativo. Os cínicos poderiam retrucar que o Congresso já é um negócio, na medida em que constantemente trafica influências e vende favores a interesses particulares. Nesse caso, por que não reconhecê-lo [sic] abertamente e cobrar pela entrada? A resposta é que a ação dos grupos de pressão, o tráfico de influências e o auto favorecimento que já conspurcam o Congresso são em si mesmos formas de corrupção. Representam a degradação do governo na esfera do interesse público. Em qualquer acusação de corrupção está implícita a concepção dos objetivos e das finalidades legitimamente perseguidos por uma instituição (no caso, o Congresso). A indústria da fila em Capitol Hill, uma extensão da indústria do lobby, é corrupta nesse sentido. Ela não é ilegal e os pagamentos são feitos abertamente. Mas degrada o Congresso ao tratá-lo como fonte de lucro privado, e não como um instrumento do bem público.¹⁸⁹

Ainda de forma generalista, mas com conteúdo ligeiramente diverso (adotando o viés da influência), Pasquino (2010, p., 292) assim explica o ato de corruptivo:

Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; [...] é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões.

¹⁸⁹ Nesse trecho do livro, Sandel faz referência aos lobistas que se beneficiam da desditosa prática de venda de lugar em filas de acesso às comissões do Congresso norte-americano. Para uma boa compreensão das questões morais envolvidas, vale destacar fragmento um pouco mais longo: “*Em Washington, a capital, o negócio da fila vai-se rapidamente transformando em algo normal nas esferas governamentais. Quando as comissões do Congresso fazem audiências para debater a legislação que está sendo elaborada, costumam reservar alguns assentos para jornalistas e outros para o público em geral, a serem ocupados pelos que chegarem primeiro. Dependendo do tema e do tamanho da sala, as filas para comparecimento a essas audiências podem começar a se formar um dia ou mais antes, às vezes debaixo de chuva ou no frio inclemente do inverno [...] A solução: pagar milhares de dólares a empresas que contratam pessoas para entrar na fila por eles, um lugar na fila. Elas esperam do lado de fora do prédio e à medida que a fila anda se encaminham pelos corredores dos prédios do Congresso para ficar em frente às salas de audiência. Pouco antes de ter início a audiência, chegam os prósperos lobistas, que trocam de lugar com seus malvestidos substitutos para ocupar seus assentos na sala. As empresas de formação de fila cobram dos lobistas entre US\$ 36 e US\$ 60 por hora pelo serviço, o que significa que conseguir um assento em audiência de uma dessas comissões pode custar US\$ 1,000 ou mais. As pessoas que de fato entram na fila recebem entre US\$ 10 e US\$ 20 por hora. O Washington Post publicou um editorial contra a prática, considerando-a “desmoralizante” para o Congresso e “insultuosa para o público”. A senadora Claire McCaskill (democrata-Missouri) tentou proibi-la, sem sucesso. “Para mim, a ideia de que grupos de interesses possam comprar assentos em audiências do Congresso como se comprassem entradas para um concerto ou um jogo de futebol é ultrajante”, declarou ela (Ibidem).*”

Vale reparar, no entanto, que esse entendimento é um pouco mais restrito e reflete uma abordagem em termos de (i) legalidade e não de (i) moralidade. Ou seja, abarca uma transgressão a um padrão legal vigente, e não meramente deontológico.

Porém, ao prosseguir na análise do fenômeno, Pasquino (*op. cit.*, 291) aparta-lhe a ideia de “corrupção privada”, à medida que insere a figura do funcionário público (*lato sensu*) como elemento central de sua categorização¹⁹⁰:

[corrupção é] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual.

A definição *supra* evidencia a preocupação com o fato de a esfera pública ser foco constante de corrupção. Lawrence Lessig (2013), igualmente, formula um conceito de corrupção em função da obtenção de vantagens ou ganhos pessoais por agente público em troca da promoção de interesses privados. Trata-se de definição muito semelhante à adotada por Johann Graf Lambsdorff (2007), que aborda a prática corruptiva como um meio abusivo de manejo do poder público para alcançar benefícios privados.

Na mesma toada, Rogério Arantes (2010, p.1) dá centralidade ao agente público na caracterização da prática corruptiva:

[Corrupção é] apropriação direta e desvio de recursos públicos ou fraude organizada e reiterada de atividades estatais de autorização, concessão e/ou fiscalização relativas a interesses, bens e atividades econômicas, por parte de agentes públicos ou privados, mas com a necessária participação dos primeiros.

Seria possível identificar até mesmo três categorizações reunidas sob o conceito de corrupção: (i) *public-officer-centered* – cuja ênfase está na violação perpetrada em prejuízo do exercício da função pública; (ii) *market-centered* – categoria relacionada ao uso da função pública como “moeda-de-troca”, em busca

¹⁹⁰ Ainda segundo Pasquino (2010, p. 292), imagina-se que a corrupção seja tanto mais frequente quanto mais amplo o setor público e maior o grau de instabilidade institucional. De outro turno, tenderia a ser menos comum, porém mais visível, em ambientes de institucionalidade estável. De toda sorte, à sugestão dessas tendências não se somam maiores argumentos ou comprovações empíricas, razão pela qual delas não se pretende tratar. Até porque, o próprio autor reconhece que a corrupção não tem que ver apenas com o grau de institucionalização ou a amplitude do setor público, mas se relaciona sobremaneira com a cultura das elites e das massas, de tal modo que sua percepção varia no tempo e no espaço.

de ganhos privados (*private gains*); e (iii) *public-interest-centered* – cujo sentido reflete uma violação ao interesse público (Costa, 2017, p.93).

Percebe-se, logo de partida, a dificuldade de construção de um consenso teórico - nesse caso, no tocante ao espaço precípua em que a corrupção se manifesta. De outro turno, é natural a busca de delimitação do objeto da pesquisa. Neste trabalho, reconhece-se a natureza particularmente grave do problema, máxime em razão do momento sociopolítico do país, pelo que se defende o seu mais amplo enfrentamento – o que significa concordar que a corrupção não se restringe ao setor público.

Contudo, em razão de o recorte da análise tratar pontualmente do *lobby*, entende-se mais pertinente uma abordagem da corrupção (relacionada à mencionada atividade) que seja limitada à seara pública, o que certamente não é imune à crítica.

A respeito do referencial teórico a ser adotado, basta notar que foi por meio da vertente economicista que os estudos sobre a matéria alcançaram maior protagonismo. Com o advento do neoinstitucionalismo, nos anos de 1980, e sua consolidação na década seguinte (abraçado por boa parte das principais instituições multilaterais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), observou-se uma crescente defesa da reforma do Estado, o que se propôs implementar por meio de um *redesign* institucional capaz de coibir a corrupção¹⁹¹. E o caminho apontado seria o da redução do próprio tamanho e do papel desempenhado pelas burocracias estatais.

Ou seja, a trilha do desenvolvimento passaria pela consolidação da lógica de mercado e dos valores da democracia – segundo uma concepção francamente mitigadora do peso dado pelas teorias da modernização à dimensão cultural (Filgueiras, 2008, p.356-357).

E um marco da guinada neoinstitucional é a publicação do livro *Corruption: a study in political economy*, de Susan Rose-Ackerman (1978), no qual se evidencia um panorama crítico sobre o impacto pernicioso da corrupção na economia e nas instituições políticas, bastante mais significativo do quanto se imaginava até então.

¹⁹¹ Em larga medida, fruto do *rent-seeking* por parte dos agentes políticos – comportamento pressuposto pela perspectiva da escolha racional e presente em boa parte dos estudos de neoinstitucionalismo.

Em sua nova edição (2015), o trabalho de Rose-Ackerman, com a colaboração de Tina Søreide, expõe a ideia de que a corrupção pode eclodir em qualquer burocracia cujas autoridades sejam dotadas de poder discricionário para a concessão de vantagens e a imposição de custos, em razão da escassez de recursos e bens dos quais o Estado pode dispor em benefício de setores e interesses privados. A corrupção surgiria, assim, com o pagamento ilegal por particulares a fim de obter tais benefícios ou evitar os custos da ação estatal.

Assim, a hipótese levantada é que instrumentos jurídicos são capazes de influenciar as escolhas individuais de maneira a desestimular a prática corruptiva por meio da previsão de sanções. Ou seja, o aperfeiçoamento dos institutos jurídicos, sobretudo os de caráter punitivo, provocaria o potencial infrator a uma reflexão racional a respeito dos riscos envolvidos (probabilidade de punição, intensidade da sanção, reflexos reputacionais etc.) e das oportunidades esperadas com a atuação delituosa. Em suma: o desenho da norma sancionatória e o grau de efetividade na sua aplicação são fatores que exerceriam profunda influência sobre o engajamento na ação corrupta.¹⁹²

As autoras preconizam que, em uma sociedade democrática, convivem três tipos de corrupção identificáveis, baseados nas relações travadas entre particulares, elite política e burocracia. A primeira relação congrega particulares e elite política e corresponde ao que chama de “Grande Corrupção”: o abuso de poder pela elite política na criação de políticas públicas orientadas à obtenção de vantagens para si. Este tipo de corrupção é objeto de investigação pela *Teoria da Agência*.

A segunda relação é estabelecida entre particulares e burocracia, ou entre esta e a elite política. Cuida-se da “Pequena Corrupção” ou “Corrupção

¹⁹² “The economic rationality assumption postulates that a civil servant will sell decisions for bribes if his or her expected benefits exceed expected costs (Becker 1968), including the risks of being detected, reputational costs, and moral obstacles to committing crime. As long as the individual’s cost-benefit trade-off includes the risk of a sanction, a government can influence the choice through the expected level of sanctions—that is both the chance of being caught and convicted and the level of sanctions if convicted. The sanctions will not “steer” the behavior of all the civil servants because most people will stay honest without even considering the benefits or costs of being involved in corruption. Expected penalties are intended to influence civil servants “on the margin”—that is, those who are close to indifferent between staying honest or accepting bribes. Mas as próprias autoras sinalizam que o uso da sanção como medida de dissuasão não é pacífico entre os estudiosos do assunto: “Although some authors warn against using sanctions for the purpose of influencing other members of society, the deterrence of others is central to the economic analysis of crime (SØREIDE; ROSE-ACKERMAN, 2015).” Veja-se, ainda, BECKER, 1992.

Burocrática”: reflete o suborno pago ao corpo administrativo como forma de interferir na alocação de bens e na imposição de custos pelo governo. Sugerem, ainda, uma classificação (não exclusiva) das espécies de suborno que identifica (Rose-Ackerman; Palifka, 2016):

i) *payments that equate supply and demand*¹⁹³ – o governo pode estar incumbido de alocar um benefício escasso a indivíduos e firmas, e a burocracia passa a subverter critérios legais mediante o recebimento de propinas, o que permite que transações eficientes ocorram (v.g., pagamento para obtenção de créditos, subsídios, desonerações etc.);

ii) *bribes as incentive payments for bureaucrats* – ou seja, propinas como bônus de incentivo aos funcionários públicos mal remunerados e sujeitos a controle interno débil, para que não incorram em atrasos ou criem empecilhos à execução do serviço. A ideia geral é que quanto maior o esforço e o maior tempo necessário para abrir um negócio, maior o incentivo à corrupção: [...] *according to the Global Competitiveness Report 2013–2014, the time to start a business ranges from one day in New Zealand to 694 days in Suriname.*¹⁹⁴

iii) *bribes to reduce costs* – ou propinas envolvendo a redução de custos de impostos e regulações; e

iv) *illegal activity and corruption* – em referência aos subornos que facilitam a prática de atividades ilegais. Além de violações de leis reguladoras e tributárias, a corrupção permite que pessoas, empresas e organizações estabeleçam negócios ilegais e violem leis criminais.

Por fim, a terceira relação aproxima particulares às elites políticas, sendo designada como “corrupção legislativa”: remete ao voto “financiado” do agente político que, através do recebimento de propina por um grupo, passa a influenciar a votação para que os interesses de tal grupo seja favorecido (por exemplo, com a aprovação de legislação de isenção fiscal a um dado setor da economia). Perceba-se que aqui o legislador corrompido passa a agir dissimuladamente, como se lobista fosse.

¹⁹³ Pagamentos que equilibram oferta e demanda [tradução livre].

¹⁹⁴ De acordo com o Relatório de Competitividade Global 2013-2014, o tempo necessário para iniciar um negócio varia de um dia na Nova Zelândia a 694 dias no Suriname [nossa tradução]. *Ibidem*, p.68.

Pasquino (1998), de forma semelhante, identifica os espaços em que a corrupção se estabelece a fim de influenciar as decisões públicas: (i) na fase da elaboração das decisões; (ii) na fase de aplicação das normas pela Administração Pública; e (iii) na fase da aplicação da lei contra seus transgressores, buscando-se escapar às sanções previstas. São alvos de atos de corrupção, nos três níveis, os parlamentares, a burocracia estatal e a magistratura, respectivamente.

Todavia, ainda mais provocativo é o diagnóstico do autor no tocante aos efeitos da corrupção no sistema político – um retrato fidedigno dos estágios recentes da vida nacional – e também o alerta consignado na lição de que sistemas excessivamente formalistas e burocratizados podem encontrar na corrupção um meio de desbloquear decisões, o que deve ser especialmente levado em consideração na opção do modelo de regulamentação do *lobby*. Em razão da pertinência da análise, reproduz-se o trecho, *ipsis litteris*:

São notáveis os efeitos da Corrupção no funcionamento de um sistema político. Se a Corrupção está largamente espalhada e é ao menos parcialmente aceita pelas massas e nas relações entre as elites, suas consequências podem não ser inteiramente disfuncionais. Se, porém, a Corrupção servir tão-só para que a elite mantenha o poder e, além disso, os corruptores forem elementos externos ao sistema político nacional, como no caso do colonialismo e neocolonialismo, é provável que seu uso em larga escala crie, por um lado, tensões no seio das elites e, por outro, provoque reações nas massas, reações ativas como demonstrações, ou passivas como apatia e alheamento. De um modo geral, portanto, a Corrupção é fator de desagregação do sistema. Em um sistema jurídico profundamente formalista e burocratizado, a Corrupção pode, todavia, contribuir para melhorar o funcionamento do sistema e para o tornar mais expedito ao desbloquear certas situações. Momentaneamente funcional, principalmente quando os obstáculos de ordem jurídico-formal impedem o desenvolvimento econômico, a Corrupção é apenas um paliativo; mesmo neste setor, sua influência a longo prazo será negativa, acabando por favorecer umas zonas em prejuízo de outras. Em conclusão: a Corrupção, ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade (*op. cit.*, p. 292-293).

Sem dúvida, a análise da tipologia da corrupção – que se manifesta no plano individual, passa à esfera associativa e, desta, instala-se até como modalidade partidária – revela a magnitude do problema, cujos efeitos se fazem sentir em todas as dimensões sociais. Tendo em vista sua repercussão na esfera política, vale o registro da exposição de Moreira Neto (2016, p. 490):

A corrupção, que suporta este projeto de perpetuação no poder, indubitavelmente é a mais letal das modalidades, pois aniquila com excelsos valores que a

humanidade levou milênios para sacralizá-los, custando rios de “sangue, suor e lágrimas” para conquistá-los e torná-los a pedra de toque da própria civilização, de que desfrutam as sociedades livres. Assim, uma vez que a democracia depende, formalmente, da escolha periódica dos governantes e da alternância no poder e, materialmente, da observância de seus ínsitos valores, essa modalidade de corrupção montada por partido político para se perpetuar no poder, custeando alianças espúrias, eliminando a oposição, propagando inverdades para desqualificar adversários, comprando consciências e, em suma, montando um aparelhamento político-partidário dos órgãos de governo, se constitui, verdadeiramente, como a mais insidiosa e perigosa de todas as modalidades de corrupção que podem ser consideradas. Perigoso, insista-se, esse aparelhamento — que com o tempo se torna extensível até aos próprios órgãos de Estado de controle — por romper com o princípio do acesso pelo mérito e pela qualificação, para substituí-lo pelo da cooptação partidária, que a curto prazo torna qualquer governo disfuncional e, a médio prazo, qualquer país degradado.

2.3.2. Corrupção pública versus *lobby*: contornos jurídicos

A respeito de uma definição legal, já foi possível mencionar que o ordenamento jurídico pátrio não dispõe de um conceito geral de corrupção. Ao revés, o tratamento do fenômeno se dá de forma especializada, segundo o campo jurídico correlacionado e o bem jurídico afetado. Da seara penal, mencionou-se que os artigos 317¹⁹⁵ e 333¹⁹⁶ do Código Penal trazem, respectivamente, a tipificação do crime de corrupção passiva (inserido em capítulo dedicado às infrações que somente podem ser praticadas por funcionários públicos) e do crime de corrupção ativa, cujo tipo estabelece a obrigatoriedade de oferecimento de vantagem indevida a funcionário público.

Mas o Código Penal também tipifica os crimes de peculato, emprego irregular de verbas ou rendas, concussão, excesso de exação, facilitação do contrabando ou descaminho, prevaricação, condescendência criminosa, tráfico de

¹⁹⁵ “Corrupção passiva: Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.”

¹⁹⁶ “Corrupção ativa: Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.”

influência e advocacia administrativa – sendo alguns desses tipos penais decorrência da internalização dos tratados internacionais.

No âmbito administrativo, corrupção é gênero que abrange diversas espécies de malversação de ativos públicos, a saber: (i) improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), com ênfase nos agentes públicos e nos terceiros que com aqueles atuam em conluio; (ii) atos lesivos à Administração Pública (Lei nº 12.846/2013 – *Lei Anticorrupção*), com foco em atos praticados por pessoas jurídicas de direito privado contra o erário¹⁹⁷; (iii) crimes de responsabilidade (art. 4º, V e VII da Lei nº 1.079/1950), centrados nos agentes políticos; e (iv) corrupção como ilícito disciplinar (Lei nº 8.112/1990 e leis locais), no que toca aos servidores públicos estatutários. Eis, portanto, a estruturação de um sistema normativo – dentro da disciplina administrativa – de combate à corrupção.

Embora, no Brasil, a chaga da corrupção se manifeste tanto no setor público quanto no privado, é no primeiro que gera os maiores impactos junto à opinião pública. A corrupção pública envolve a participação de agentes públicos – seja como praticantes diretos de condutas lesivas ao erário, seja como partícipes desses comportamentos.

E o que se nota é que as soluções para o tratamento da matéria ainda consistem basicamente na alteração da legislação penal e no recrudescimento de punições cíveis e administrativas, como forma de modificar a estrutura de incentivos e desincentivos à sua ocorrência, especialmente entre “funcionários públicos”.

Os atos de “corrupção privada”, isto é, atos de solicitação, oferecimento e efetiva entrega de vantagens indevidas no âmbito de relações particulares (como, por exemplo, no caso de diretores jurídicos de grandes empresas que solicitam vantagens indevidas a escritórios de advocacia para indicar seus serviços à companhia) não se encontram abrangidos pela tipificação penal pátria, tendo em vista que, neles, não há presença de agentes públicos nem relações de direito público.

Questões envolvendo “corrupção privada” são tratadas, no direito brasileiro, pelo direito da concorrência ou do mercado de capitais (a Comissão de Valores

¹⁹⁷ “Estabelece a responsabilidade objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas privadas pelos atos de corrupção causados à Administração Pública.”

Mobiliários pode aplicar penalidades no caso de companhias abertas, na forma da Lei nº 6.385/1976). Porém, atualmente, a efetividade do controle das atividades empresariais parece estar mais alinhada a uma atuação preventiva (por meio de práticas de governança corporativa e observância às normas de *compliance*¹⁹⁸) que à atuação repressiva estatal. Por não envolverem a participação de agente público (agindo nessa qualidade) extrapolam, pois, uma abordagem de enfrentamento da corrupção no contexto do *lobbying*.

No plano transnacional, desde 1997 a Convenção Interamericana contra a Corrupção – da OEA – trata da corrupção em termos normativos, prevendo: i) a criminalização da corrupção ativa e passiva, do enriquecimento ilícito e do suborno transnacional; ii) a criminalização do autor, do coautor, do instigador, do cúmplice e do acobertador; iii) a criação de normas para adequar o desempenho das funções públicas; iv) o fortalecimento de mecanismos para a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais; v) a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção; vi) a instituição de normas para a assistência recíproca e para a cooperação entre os países. No Brasil, a Convenção da OEA vige desde 2002 (Costa, 2017, p.94).

Também de 1997 é a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais – da OCDE – que tipifica o suborno praticado por agentes e empresas privadas junto às autoridades estrangeiras, tendo em vista o combate ao pagamento de propinas nos negócios internacionais.

Atualmente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida)¹⁹⁹, de 2003, figura como principal tratado sobre o tema, voltada ao estabelecimento de políticas de prevenção à corrupção (e à criação de métodos de avaliação e órgãos independentes para tanto), à criminalização de condutas corruptivas, à cooperação internacional sobre a matéria e à recuperação de ativos (*Ibidem*, p.94).

¹⁹⁸ Conjunto de medidas de adequação normativa a fim de afastar desvios, em atenção às boas práticas negociais (controle interno corporativo).

¹⁹⁹ No Brasil, o tratado foi promulgado pelo Decreto no 5.687/ 2006.

Vale apontar que boa parte das medidas anticorrupção²⁰⁰ previstas nas legislações aqui expostas refletem a adoção, no âmbito jurídico, do referencial teórico do *modelo do principal-agente*, de matriz econômica. Ajit Mishra assim explica:

*Various authors have used the agency framework to analyze corruption. To fix ideas concerning the underlying agency relation, consider the example of a regulatory authority trying to enforce pollution standards by using pollution inspectors who are in charge of inspecting the polluting firms. Early work by Susan Rose-Ackerman (1978) focuses mainly on the agency relationship between the authority and the inspector. Corruption arises when 'some third person, who can benefit by the agent's actions, seeks to influence the agent's decision by offering him a monetary payment which is not passed on to the principal' (Rose-Ackerman 1978: 6). In our example, a polluting firm is the third person. Robert Klitgaard (1988) uses a similar framework where the regulator is the principal, the inspector the agent, and the firm is the client. In economics, principal-agent problems have received much attention since the 1970s, but the extension to the issue of corruption is only recent (Mishra 2006, p. 190)."*²⁰¹

Por esse modelo, tenta-se uma regulação do conflito de interesses envolvendo principais e agentes em razão da assimetria informacional entre eles. Isto porque, ao franquear ao agente a execução de determinadas atividades, o principal deixa de ter acesso ao conjunto de informações a respeito dessas atividades, que permanecem privilegiadamente nos domínios do conhecimento do agente. Destarte, a regulação orientada por esse referencial busca equilibrar essa relação, influenciando na racionalidade do agente e promovendo um direcionamento comportamental por meio de incentivos adequados.

Para fins de combate à corrupção no setor público, geralmente imagina-se uma conflituosidade na relação principal-agente envolvendo, respectivamente,

²⁰⁰O *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, de 1977, costuma ser apontado como o pioneiro marco legal do combate à corrupção. A lei norte-americana de práticas corruptas no exterior criminaliza as transferências de recursos por empresas norte-americanas aos agentes públicos estrangeiros, realizadas a fim influenciá-los no exercício de suas atividades.

²⁰¹Vários autores têm utilizado a estrutura da agência para analisar a corrupção. Para estabelecer as ideias relacionadas à relação de agência subjacente, considere o exemplo de uma autoridade reguladora que busca fazer cumprir as normas de poluição por meio de fiscais encarregados de inspecionar as empresas poluentes. Os primeiros trabalhos de Susan Rose-Ackerman (1978) concentram-se principalmente na relação de agência entre a autoridade e o fiscal. A corrupção surge quando "alguma terceira pessoa, que pode se beneficiar das ações do agente, busca influenciar a decisão do agente oferecendo a ele um pagamento monetário que não é repassado ao principal" (Rose-Ackerman 1978: 6). Em nosso exemplo, a empresa poluente é a terceira pessoa. Robert Klitgaard (1988) utiliza uma estrutura similar, na qual o regulador é o principal, o fiscal é o agente e a empresa é o cliente. Em economia, os problemas de principal-agente têm recebido muita atenção desde a década de 1970, mas a extensão para a questão da corrupção é recente [tradução nossa].

Estado e servidor público, quando se estabelece um arranjo no qual o primeiro busca a satisfação de interesses públicos e o segundo persegue o ótimo privado. Com efeito, a existência de assimetrias de informações renderia ao agente público oportunidades de comportamento delituoso, em conluio com particulares, a fim de maximizar os ganhos privados.

É nesse contexto que o principal é exposto ao desafio de criar mecanismos de incentivos e monitoramento em relação aos agentes, os quais “[...] *can be corruptible, and the principal then has to design suitable mechanisms to deter corrupt activities. These mechanisms (anti-corruption policies) include monitoring of agents, and the stipulation of fines and rewards* (Ibidem, p.198).”²⁰²

O problema da adoção desse modelo na criação e aprimoramento de normas anticorrupção parece ser o descolamento entre as prescrições legais e a realidade social:

Segundo Persson, Rothstein e Teorell (2013), essas reformas falharam por causa da má caracterização teórica do problema da corrupção (principal-agente). As estratégias anticorrupção partiram da premissa de que a corrupção repousa apenas no agente, quando em última instância o próprio principal é corrupto. Os atores políticos muitas vezes falam em *accountability* e integridade, mas não estão verdadeiramente comprometidos com a detecção e a penalização do comportamento corrupto, ao passo que os cidadãos parecem perpetuar as práticas corruptas no seio social. [...] Na prática, ainda que se saibam os efeitos positivos advindos da eliminação da corrupção, não há quem queira efetivamente exercer o papel de principal. Trata-se, desse modo, de um problema de ação coletiva (Costa, 2017, p. 96).”²⁰³

O mesmo cuidado deve ser reservado aos estudos e propostas que visam combater os comportamentos nocivos associados aos desvios do *lobbying*. Em um contexto de crise de representatividade, a mera transposição da perspectiva tradicional da *teoria do principal-agente* aos domínios da atividade de representação de interesses (aplicada na relação representantes-representados) certamente reproduziria problemas semelhantes aos que são enfrentados por muitas das normas anticorrupção.

²⁰² [...] pode ser corrompível, e o principal, então, precisa projetar mecanismos adequados para desencorajar atividades corruptas. Esses mecanismos (políticas de combate à corrupção) incluem o monitoramento dos agentes e a estipulação de multas e gratificações [tradução livre].

²⁰³ Imagina-se que a autora tenha aludido a um sentido não estrito quando fala em “eliminação da corrupção”. A ideia geral é de combate à corrupção, visto que sua eliminação, de fato, parece medida irrealizável.

Já em relação ao conceito de *lobby*, uma vez mais delimitado seu significado, imagina-se a redução de interpretações equivocadas que dele se faz, o que, por sua vez, poderia contribuir com a diminuição da carga pejorativa que o termo carrega.

Verificando-se que o *lobby* ainda não foi normatizado em nosso ordenamento jurídico, tem-se por certo que não há, entre nós, um conceito jurídico para o termo, ou, melhor dizendo, uma definição legal que o conceitue.

Observando-se o direito estrangeiro, especificamente a experiência dos países nos quais o *lobby* já foi regulamentado (como é o caso notório dos Estados Unidos e, mais recentemente, do Chile – os quais serão objeto de análise mais detida em capítulo próprio), aí, de fato, encontra-se uma definição, legal e jurídica, bem delimitada para o termo – o que representa um parâmetro interessante para a análise das propostas de regulamentação que tramitam no Legislativo nacional.

Com efeito, consultada a legislação norte-americana, vê-se que o conceito de *lobby*, por força da Seção nº 3, item nº 7, do *Lobbying Disclosure Act*²⁰⁴, de 1995, é apresentado como sinônimo de *lobbying*, abarcando os esforços de contato com as autoridades, o planejamento e coordenação de estratégias de atuação e a produção de estudos que possam subsidiar a atividade em si (o *lobbying*). Confira-se o item:

“The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.”²⁰⁵

Por sua vez, o item nº 8 estipula os contatos próprios à atividade de *lobby*—“*lobbying contact*” – o que, de certa forma, complementa o conceito de “*lobbying activities*”:

The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to: (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative

²⁰⁴ United States Senate. *Lobbying disclosure act: Definitions*. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.html>

²⁰⁵ O termo “atividades de *lobby*” significa conexões envolvendo *lobby* e os esforços de atuação em apoio a tais interações, incluindo atividades de preparação e planejamento, pesquisas e outros trabalhos preliminares que têm a intenção, quando colocados em prática, de serem utilizados em relação e coordenação com as atividades de *lobby* de outros agentes [livre tradução].

*proposals);(ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;(iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate.*²⁰⁶

Percebe-se que tal conceito de *contato* se estende sobre comunicações orais ou escritas, de qualquer natureza, estabelecidas entre a autoridade e o representante de interesse, tendo em vista as atividades de produção e alteração normativa, tanto em âmbito legislativo quanto administrativo. A definição também contempla a convivência a respeito da formulação e execução de políticas públicas e, até mesmo, nomeações que dependem do crivo do Senado.

Ainda sobre item nº 8, verifica-se um rol de “exceções” – aquilo que não deve ser considerado “*lobbying contact*” – o que, a *contrario sensu*, também ajuda a definir o conteúdo da atividade e a delimitar a atuação dos profissionais. Por exemplo:

*(B) Exceptions – The term “lobbying contact” does not include a communication that is – [...] (v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official;*²⁰⁷

A regulamentação cuida, ainda, de uma definição razoavelmente objetiva do lobista. A ocupação alcança a todos que sejam empregados ou financiados para desempenhar mais de um serviço dentro do escopo do “*lobbying contact*” ou, tratando-se de serviços de “*lobbying activities*”, dentro de um parâmetro de ao menos vinte por cento de tempo de dedicação, ao longo de um período de pelo menos três meses. Nos termos do nº 10, da Seção nº3, da citada lei:

²⁰⁶ O termo “contato de lobby” se refere a qualquer comunicação oral ou escrita (incluindo comunicações eletrônicas) com o agente do Poder Executivo ou Legislativo abrangido, em nome de um cliente, em atenção à: (i) formulação, modificação ou adoção de legislação federal (incluindo propostas legislativas); (ii) formulação, modificação ou adoção de uma regra federal, regulamento, ordem executiva ou qualquer outro programa, política ou posição do Governo dos Estados Unidos; (iii) administração ou execução de um programa ou política federal (incluindo a negociação, concessão ou administração de um contrato federal, concessão, empréstimo, permissão ou licença); ou (iv) nomeação ou confirmação de uma pessoa para um cargo sujeito à ratificação pelo Senado [tradução nossa].

²⁰⁷ (B) Exceções - O termo “contato de lobby” não inclui uma comunicação que seja - [...] (v) um pedido de reunião, um pedido de status de uma ação, ou qualquer outro pedido administrativo similar, se não incluir uma tentativa de influenciar um agente do Poder Executivo ou Legislativo abrangido; [tradução livre].

The term "lobbyist" means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a 3-month period.

Vale registrar que o *lobby* é igualmente objeto de definições em regulamentações locais norte-americanas, pois os estados, à luz do modelo de federalismo dos EUA, também gozam de competência regulatória sobre a matéria. Como exemplo de entes que exerceram essa competência, cita-se Washington²⁰⁸, Nova York e Califórnia.

A legislação de Nova York (*New York Consolidated Laws, Legislative Law* - LEG §1-c – em sua seção de definições), é extremamente detalhista, a ponto de especificar quem deve e quem não deve ser considerado lobista – de forma expressa – assim como traz um rol extenso de atividades que consistem em prática de *lobby* e outro de ações que não devem ser entendidas como *lobbying*. Nesse caso, *v.g.*, veja-se a especificidade do item (F):

(F) Any attempt by a church, its integrated auxiliary, or a convention or association of churches that is exempt from filing a federal income tax return under paragraph 2 (A)(i) of section 6033(a) of Title 26 of the United States Code or a religious order that is exempt from filing a federal income tax return under paragraph (2)(A)(iii) of such section 6033(a) to influence passage or defeat of a local law, ordinance, resolution or regulation or any rule or regulation having the force and effect of a local law, ordinance or regulation,^{209 210}

²⁰⁸ Em capítulo próprio à divulgação e contribuição de campanha, a legislação de Washington (Washington Code – RCW 42.17A.005) traz uma seção inteira de definições aplicáveis à interpretação da norma. Dentre elas, vê-se os seguintes itens: (34) "*Lobby*" and "*lobbying*" each mean attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the legislature of the state of Washington, or the adoption or rejection of any rule, standard, rate, or other legislative enactment of any state agency under the state administrative procedure act, chapter 34.05 RCW. Neither "*lobby*" nor "*lobbying*" includes an association's or other organization's act of communicating with the members of that association or organization. (35) "*Lobbyist*" includes any person who lobbies either in his or her own or another's behalf. (36) "*Lobbyist's employer*" means the person or persons by whom a lobbyist is employed and all persons by whom he or she is compensated for acting as a lobbyist." Disponível em: <<https://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=42.17A.005>>

²⁰⁹ (F) Qualquer tentativa de uma igreja, sua entidade auxiliar integrada ou de uma convenção ou associação de igrejas que esteja isenta de apresentar uma declaração de imposto de renda federal - de acordo com o parágrafo 2 (A)(i), da seção 6033(a), do Título 26, do Código dos Estados Unidos - ou de uma ordem religiosa que esteja isenta de apresentar uma declaração de imposto de renda federal - de acordo com o parágrafo (2)(A)(iii), da referida seção 6033(a) - de influenciar a aprovação ou derrubada de uma lei, decreto, resolução ou regulamento local - ou qualquer regra ou determinação que tenha a força e o efeito de uma lei, decreto ou regulamento local [tradução própria].

²¹⁰ "(a) The term "*lobbyist*" shall mean every person or organization retained, employed or designated by any client to engage in lobbying. The term "*lobbyist*" shall not include any officer, director, trustee, employee, counsel or agent of the state, or any municipality or subdivision thereof

Já o Código da Califórnia (*California Code – Government Code Section – 82039*) trata do agente que pratica o lobismo e dispõe não apenas sobre suas formas de atuação, como também estipula uma referência salarial para caracterizá-lo como lobista:

*(1) Any individual who receives two thousand dollars (\$2,000) or more in economic consideration in a calendar month, other than reimbursement for reasonable travel expenses, or whose principal duties as an employee are, to communicate directly or through his or her agents with any elective state official, agency official, or legislative official for the purpose of influencing legislative or administrative action.*²¹¹

Advirta-se que, no entanto, nada obstante as variações de tratamento entre essas legislações, com maior ou menor grau de detalhamento ou intensidade regulatória, os conceitos guardam entre si uma base comum, um padrão conceitual.

Por seu turno, a legislação chilena sobre *lobby* (“*Ley del Lobby*” – L. nº 20.730/2014) traz, em suas disposições gerais, conceitos relevantes para a compreensão da prática – e o faz de forma simples e direta. Apresenta o *lobby* como atividade remunerada – no que difere da gestão de interesse particular – que tem por objeto a representação de interesse particular junto às autoridades e funcionários especificados na própria lei, nas decisões que devam tomar no exercício de suas funções.²¹² O critério da remuneração, portanto, distingue o indivíduo lobista daquele que é gestor de interesses particulares:

of New York when discharging their official duties; except those officers, directors, trustees, employees, counsels, or agents of colleges, as defined by section two of the education law. [...] c) The term “lobbying” or “lobbying activities” shall mean and include any attempt to influence: [...] The term “lobbying” shall not include: [...]”

²¹¹(1) Qualquer indivíduo que receba dois mil dólares (US\$ 2.000) ou mais em contraprestação econômica mensal, exceto reembolso por despesas módicas de viagem, ou cujas principais responsabilidades como funcionário são comunicar-se diretamente ou através de seus agentes com qualquer agente eleito do estado, funcionário de agência ou agente legislativo com o propósito de influenciar ação legislativa ou administrativa [tradução livre]. Disponível em: <<https://codes.findlaw.com/ca/government-code/gov-sect-82039.html>>

²¹²Artículo 2º - Para los efectos de esta ley se entenderá por: 1) Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismo público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas. 2) Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones,

5) *Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes.*²¹³

Do cotejo desses exemplos de regulamentação, é possível inferir que o *lobby* vem recebendo tratamento legal de forma razoavelmente semelhante, naquilo que integra o núcleo conceitual da atividade. Sendo a legislação norte-americana a normatização pioneira sobre o assunto – e, conseqüentemente, a mais experimentada – é razoável que seja uma referência.

Todavia, isso não reduz a importância de se buscar novos modelos de regulamentação e a atualização das boas práticas afetas ao tema. O penúltimo capítulo desenvolverá mais considerações a respeito dos modelos de regulamentação.

Entre nós, as discussões e alterações envolvendo o PL nº 1.202/ 2007²¹⁴ refletem algumas opções conceituais relevantes. Na proposta original, de autoria do deputado federal, Carlos Zarattini (PT- SP), seu escopo foi ementado nos seguintes termos: “Disciplina a atividade de “*lobby*” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.” E, em seus dados complementares, lia-se: “Define normas para a atividade de lobista.” Com efeito, o artigo 2º, incisos VI e VII, assim definem o conceito de *lobby* e de lobista:

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

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

VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa

deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>

²¹³ 5) *Lobbista*: Refere-se à pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, que recebe remuneração e realiza atividades de lobby. Caso não haja remuneração, é denominado como “gestor de interesses particulares”, sejam esses interesses individuais ou coletivos. Tudo isso conforme os termos definidos nos números 1) e 2) acima mencionados [tradução nossa].

²¹⁴ O referido Projeto de Lei será analisado mais detidamente no último capítulo do trabalho.

favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa;²¹⁵

Vale notar que tais definições se encontram alinhadas ao padrão básico dos diplomas aqui colacionados, mas o PL original inovava no uso dos termos “pressão” e “interesse” – e nisso repousa uma fração da preocupação terminológica exposta na primeira parte deste capítulo, quando se procurou apresentar as noções de *grupo de pressão* e *grupo de interesse*.

Entretanto, a norma que chegou ao Senado Federal foi aprovada na Câmara dos Deputados, em 2022, na forma de um substitutivo do relator, Dep. Lafayette de Andrada (Republicanos-MG), referendando modificações que o projeto sofreu ao longo de sua dilargada tramitação, dentre as quais vale destacar, no momento, as alterações de terminologia: *lobby* foi substituído por ‘atividade de representação de interesse’ e o termo ‘lobista’ foi trocado por ‘representante de interesse’:

Art. 4º Para fins desta Lei, considera-se:

I – representação de interesse: interação entre pessoa natural ou jurídica e agente público quando destinada a influenciar processo ou tomada de decisão no âmbito de:

- a) formulação, implementação e avaliação de estratégia de governo, política pública, ato administrativo, decisão regulamentar ou atividades correlatas;
- b) licitações e contratos;
- c) elaboração, alteração ou revogação de leis e demais atos normativos;

II – representante de interesse:

- a) a pessoa natural que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não, com ou sem vínculo trabalhista ou de prestação de serviços com o titular do interesse representado;
- b) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não, ainda que o objeto social, o estatuto, o instrumento de constituição ou o documento que explicitam as finalidades institucionais não contemplem a atividade de representação de interesse de forma expressa e mesmo que não haja mandato expresso ou contrato de prestação de serviços com o titular do interesse representado;²¹⁶

²¹⁵ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007.

²¹⁶ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>.

3. LOBBYING: FOTOGRAMAS DO LOBBY EM MOVIMENTO²¹⁷

*By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.*²¹⁸

Tendo em vista o tema geral desta tese – que é o estudo do *lobby* no Brasil, notadamente à luz das últimas movimentações legislativas em relação à regulamentação da matéria – cabe aproveitar este capítulo para explicitar algumas intenções a respeito do referencial analítico estabelecido.

De partida, em função das alternativas regulatórias que se apresentam a esse fim, e levando em conta o modelo corporativista que reforça a estratificação social brasileira, a investigação teórica buscou escapar a dois vieses indesejados: a romantização e o ceticismo em relação ao *lobby*.

Nesse sentido, e desde já, rechaça-se a visão idealizada de que a atividade, porquanto ínsita ao jogo democrático, seria indiscutivelmente salutar à consolidação do pluralismo político²²⁰, constituindo tão somente uma repercussão

²¹⁷ “O capítulo aborda o *lobby* através da relação entre lobista e agente público, mas é preciso advertir que há outras perspectivas menos convencionais a respeito da atividade, como por exemplo, a de Ken Kollman, que estabelece interessante ligação entre opinião pública e comportamento dos grupos de interesses: *Kollman's Outside Lobbying is a work of an entirely different sort. It is an ambitious attempt to extend our theories of interest group behaviour beyond conventional approaches to lobbying, which concentrate on the direct interaction between the lobbyist and the policy maker or decision maker. Kollman argues persuasively that during recent decades interest groups have learned how to utilize ordinary citizens to do a significant part of their lobbying. Thus his research is designed to identify the linkage between public opinion and interest group behaviour. He accomplishes this through an innovative combination of rational choice modeling and empirical research. The latter encompasses both interview data from his study of various interest groups as well as general public opinion data. His goal is to show us how and why groups organize outside lobbying activities and under what circumstances they succeed* (Waller, 1999, p. 596).”

²¹⁸ Por facção, entendo um número de cidadãos, seja a maioria ou a minoria do todo, que estão unidos e movidos por algum impulso comum de paixão, ou de interesse, contrário aos direitos de outros cidadãos, ou aos interesses coletivos e permanentes da comunidade [tradução livre] (THE Federalist Number 10, 1977, pp. 263–270).

²²⁰ Segundo Paul Berman, o pluralismo forneceria as melhores condições para a deliberação informada e a tomada de decisões potencialmente eficazes, já que “*the added norms, viewpoints, and participants produce better decision making, better adherence to those decisions by participants and non-participants alike, and ultimately better real-world outcomes* (Berman, 2012, p.11).” Por

tangível da representação de interesses legítimos da sociedade junto aos tomadores de decisão – compreensão quase incauta, vale dizer, do processo político brasileiro, historicamente excludente.

Por outro lado, também se pretende enfrentar a percepção irrefletida que se cristalizou a respeito da prática de *lobby* como fator de desequilíbrio, corrupção e descrédito no resultado da representação democrática – leitura comumente erigida em bases tremendamente reducionistas sobre o papel do lobista na condução da representação de interesses.

Ou seja, a proposição de uma abordagem “objetiva” sobre o tema também almeja construir uma compreensão desapassionada da atividade e dos atores envolvidos.²²¹ A intenção é analisar possibilidades de regulamentação da atividade, o que certamente não deve ser conduzido sob a ascendência indulgente de um juízo idealizado sobre seu proveito democrático e nem sob jugo do preconceito corrente que condena, *ex-ante*, suas vicissitudes.²²²

De toda forma, viu-se que o escopo do *lobby* é influir de forma contundente na tomada de decisões públicas. Logo, seu campo de ação por excelência é o

outro lado, tal abordagem do pluralismo revela um nível de idealização que foi posteriormente desconstruído, à medida do avanço das pesquisas sobre o tema: “[t]he earliest work on interest groups rested on pluralism and the assumption that because humans are social creatures, people would band together and create groups to protect their shared interests. These groups, so goes the pluralist argument, then articulate their demands to the government, adding to political stability (Truman 1951). Early group theory rested on the pluralist assumption that the best political outcome would result from group conflict and compromise, with the government acting as mediator (Baumgartner and Leech 1998). However, interest group research quickly evolved as scholars recognized that the pluralist assumptions of equal representation was untrue, with the wealthy and well-connected having far greater group representation in Washington (Schattschneider 1960) (Milojevich, 2014, p.2-3).”

²²¹ Em Durkheim já se encontrava a arguta advertência de que o papel daquele que se põe à investigação científica “é exprimir a realidade, não julgá-la [sic]” (Durkheim, 1955, p.59). Mas, em Weber, estão dadas as pistas para uma “ciência da realidade”, segundo uma compreensão de que a dimensão real constitui uma “tessitura infinita de coisas dotadas de sentido e alheias a ele”, razão pela qual se propõe a adoção dos chamados “tipos ideais” – conceitos que operam como “instrumentos para se chegar à realidade, e não à própria realidade” (Jaspers, 2005, p.115-116). Eis uma das principais contribuições metodológicas de Weber na análise da “realidade social”: “representar e tornar compreensível pragmaticamente a natureza particular dessas relações mediante um tipo ideal” (Weber, 1979, p.105).

²²² “Maquiavel provavelmente sentiu que uma teoria realista do Estado exigia um conhecimento da natureza humana; porém, suas observações a esse respeito, embora invariavelmente agudas, encontram-se dispersas e não sistematizadas. Ao chegar o século seguinte, uma considerável mudança já tinha ocorrido. [...] Foi Spinoza, entretanto, quem reiterou, com especial veemência e agudez, os ataques feitos por Maquiavel aos pensadores utópicos do passado, desta vez em relação ao comportamento humano individual. No parágrafo inicial do *Tractatus politicus* ele ataca aqueles filósofos que “concebem os homens não como eles são, mas como gostariam que fossem” (Hirschman, 1979, p.13-14).

parlamento, arena principal do jogo político. Mas como um parlamentar pode ser influenciado? É possível identificar incentivos capazes de orientar seu viés cognitivo no sentido de uma escolha A em detrimento de uma escolha B, ainda que se esteja diante da pretensa figura do “bem comum”? O presente capítulo apresentará uma das possibilidades de leitura desse jogo, a fim de tentar vivificar as questões postas.

Ainda no tocante à perspectiva crítica, e por mais trivial que possa soar, parte-se do pressuposto que a formação da vontade política não atende ao ideal imaginado pela representação dos interesses públicos. Ao revés, sujeita-se às vontades e ambições que se sagram vitoriosas no embate entre facções.

Além disso, a regra da maioria oferece ilusões, riscos e subterfúgios: ao questionar a capacidade de formação de um consenso majoritário nas deliberações públicas, a maior desconfiança está na referibilidade da escolha ao verdadeiro desejo das maiorias, em função de opções estratégicas envolvendo os ciclos de votação.

Mas parte da bibliografia sobre *teorias da public choice* trazem alguns subsídios para enfrentar a questão. Mais do que isso, fornecem uma alternativa de abordagem teórica mais “realista”, indicando novas fronteiras do Direito Público por meio de uma perspectiva interdisciplinar, aberta às contribuições da ciência política.

Em linha de princípio, vale sintetizar uma noção geral do que propunha o movimento da *public choice* em suas primeiras gerações: a assunção de uma premissa de racionalidade estrita, a fim de analisar a ação política individual segundo uma ideia de maximização da satisfação pessoal. Correspondia, portanto, a uma perspectiva impregnada da lógica economicista (*escolha racional*) para observar a atuação dos *players* na arena política.

Especificamente no tocante ao tema da regulamentação do *lobby*, tal referencial poderia sugerir a adoção de uma postura mais objetiva acerca do quadro normativo em discussão, eventualmente pensado e confeccionado em reforço a uma certa tradição de miopia dogmática.

Sem embargo da opção por esse direcionamento teórico, aponta-se, desde já, a crítica ao seu racionalismo exagerado, que parece desconsiderar que muitas atividades políticas são realizadas com base em questões simbólicas, valores morais e ações não exclusivamente autointeressadas.

Nesse sentido, e tendo em vista o recorte estabelecido, propõe-se um foco de análise sobre autores como Maxwell Stearns, Todd Zywicki (2009), Daniel Faber e Philip Frickey (1991) e, sobretudo, Jerry Mashaw (1997), que integram uma segunda geração dessa escola. A partir deles parece possível compreender a utilidade da *public choice* como interessante ferramenta analítica do comportamento individual frente ao processo político, segundo uma ótica mais “realista” da política (e, por vias reflexas, do direito).

Contudo, por “captar a realidade” para fins normativos, imagina-se mais do que a assunção de postura passiva: é necessário redefinir desenhos institucionais (à luz de um imprescindível empenho de contextualismo político) e sugerir mecanismos e incentivos capazes de resolver problemas concretos. É dizer: reconhece-se a influência da cultura política, mas dela não se pode permanecer refém.

No caso brasileiro, o problema possui especificidades em relação ao processo político, mas é preciso criar instrumentos normativos capazes de superar as tensões e custos do “presidencialismo de coalizão”²²³, as armadilhas do patrimonialismo, do corporativismo e de outras debilidades institucionais, a fim de alcançar suas finalidades regulatórias.²²⁴

Consequentemente, é possível pensar o uso da *public choice* para abrir um espaço de conciliação entre as perspectivas descritiva e prescritiva: ao franquear aos atores dos sistemas jurídico e político uma melhor compreensão acerca das disfunções, compensações e implicações do jogo político, permitir-se-lhes-ia tomar decisões com maior probabilidade de maximizar o republicanismo na persecução do “bem coletivo”. E, ao criar arranjos institucionais para esse fim, a *teoria da escolha pública* seria, em tese, capaz de gerar efeitos normativos mais eficazes.

²²³ A conhecida expressão foi consagrada por Sérgio Abranches no artigo seminal “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”, contemporâneo à nossa Constituição. Sua conotação inicial era manifestamente negativa, descritiva de um quadro de anomalia e instabilidade crônicas, decorrente da ausência de bases partidárias para compor a coalizão do governo. Ou seja, imaginava-se que a fragilidade e fragmentação dos partidos políticos constituíam um grave obstáculo à formação de maiorias parlamentares estáveis e capazes de oferecer sustentação ao Poder Executivo. (Abranches, 1988).

²²⁴ Aspectos marcantes de nossa cultura política serão selecionados, segundo um critério de pertinência temática, para serem abordados no capítulo que tratará da perspectiva comparada de regulamentos estrangeiros sobre o *lobby*.

Por “eficácia”, pode-se entender a aderência dos indivíduos “de carne e osso” às regras do jogo. Para tanto, além da leitura da competição democrática tal como ele se dá, em meio aos conflitos entre grupos de interesse, é preciso considerar os agentes que dela participam, segundo sua forma de pensar e agir. Ou seja, aqui também deve residir a reflexão crítica do regulador, consciente da importância do componente psicológico na modelagem das normas elaboradas, especialmente no que pertine ao controle administrativo e ao combate à corrupção.

Note-se que todas as iniciativas e discussões sobre a regulamentação do *lobby* no país convergem para um ponto: o reconhecimento de que a atividade existe independentemente de normatização. Igualmente, a despeito da diferença de *design* entre os modelos regulatórios debatidos, todos pressupõem a necessidade de alguma regulamentação.

A questão a saber é ‘se’ (e ‘como’) a definição de parâmetros legais é capaz de promover efetivo ganho de transparência, integridade e acesso/participação, a fim de garantir a *accountability* e o bônus democrático a que se propõe. Caso contrário, seria preciso retomar o questionamento antecedente, a respeito da manutenção do *lobby* sem uma regulamentação própria – hipótese que não pode ser totalmente descartada enquanto não concluída a tramitação do PL nº 2914/2022.²²⁵

3.1. A lente da public choice: acurácia e distorções

“The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually slaves to some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from

²²⁵ O Ministro Dias Toffoli, por exemplo, por ocasião de sua presidência no Supremo Tribunal Federal, em 2018, revelou-se contrário à regulamentação: “Eu sou daqueles que sou contrário à regulamentação do lobby. Só vai criar mais burocracia e vai excluir aqueles mais pobres do acesso ao Estado e aos serviços públicos. O Estado tem de interagir com a sociedade de maneira direta e transparente”. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/toffoli-lobby-vai-criar-mais-burocracia-29112018>> Por dever de retórica, pergunta-se: será que os segmentos a que o Min. fez referência já não estão inviabilizados a esse acesso atualmente, na ausência de normatização?

some academic scribbler of a few years back (KEYNES, 1936).”²³³

O objetivo deste item é apresentar a perspectiva da *public choice* para a compreensão da dimensão política da interação entre representantes de interesses e agentes políticos. A ideia é que teoria possa contribuir para a construção de uma visão mais realista acerca desses contatos, capaz de melhor orientar a escolha do modelo regulatório do *lobby*.

Por outro lado, os itens anteriores principiaram uma questão de ordem metodológica: dado que o *lobby* tem natureza política, e que as discussões sobre sua regulamentação possuem teor jurídico, como a *public choice* – teoria de imbricação da economia com a ciência política – seria capaz de servir de instrumental teórico ao sistema jurídico? E mais: em que medida deveria fazê-lo, considerando os riscos da interdisciplinaridade?

Essas são as indagações sobre as quais se pretende tratar em caráter generalista. Antes, porém, é preciso conhecer brevemente as circunstâncias de surgimento da teoria selecionada, cuja origem mais remota alude ao legado teórico do realismo jurídico norte-americano, que contribuiu para a conformação das bases da *teoria crítica do direito*, de um turno, e da *análise econômica do direito*, de outro. Dialogando com essa vertente (em contraposição à *teoria da escolha racional*), surge a *public choice*, aplicada à seara política.²³⁴

A sucinta digressão histórica remonta ao período do *New Deal*, no governo Franklin Roosevelt, que tornou imperiosa a renovação do pensamento jurídico à época (centrado na moralidade como fator de coesão epistemológica e orientação à consecução do “interesse público”), tendo em vista os esforços de reconstrução da

²³³ As ideias dos economistas e filósofos políticos, tanto quando estão corretas, assim como quando estão erradas, são mais poderosas do que geralmente se compreende. De fato, o mundo é governado por pouco mais que isso. Homens pragmáticos, que acreditam estar completamente isentos de qualquer influência intelectual, geralmente são escravos de algum economista já falecido. Loucos, em posição de autoridades, que ouvem vozes, estão destilando sua loucura a partir de algum acadêmico que escreveu algumas décadas atrás [livre tradução].

²³⁴ “Ela [escolha pública] constitui uma abordagem de Direito e Economia que foca predominantemente na criação e implementação da lei pelo processo político – a demanda por lei e a oferta da lei, se você quiser chamar assim – em oposição à natureza mais focada no judiciário e orientada para a Common Law do direito e economia de Chicago (MERCURO, *et al.*, 2006. p.156).”

economia por meio de um Estado marcadamente intervencionista.²³⁵ A respeito, vale destacar:

*Rather than transforming traditional legal discourse, the Realism critique allowed the profession to survive the New Deal without reconstructing its basic conceptual equipment. Rather than encouraging lawyers to confront the distinctive challenges posed by the rise of an activist state, Realists permitted the profession to evade them in good conscience (Ackerman, 1985, p. 4-5).*²³⁶

Ou seja, o advento de uma legislação reformista, como aparato de enfrentamento aos renitentes efeitos da crise de 1929, trouxe a necessidade de reformular a dogmática jurídica norte-americana. Com efeito, o idealismo normativista, a lógica dos precedentes e o apego aos princípios do liberalismo econômico foram impactados pela conjuntura fática: era preciso superar problemas concretos.²³⁷

Assim, percebeu-se a insuficiência do sistema jurídico autorreferente para dar cabo das questões surgidas com o ativismo estatal, máxime em relação às normas de conteúdo regulatório, havidas em profusão desde então, quando surgem para tentar corrigir as falhas de mercado expostas pela crise aguda. Viu-se que o discurso jurídico tradicional já não era apropriado à interpretação de uma legislação reguladora, repleta de normas de conteúdo técnico e aplicada por agências executivas, sobretudo.

Nesse contexto, foi preciso repensar a forma de atuação do operador do direito – até então, plenamente adaptado ao *common law*. As constantes referências normativas às categorias extrajurídicas, por exemplo, serviram ao fim de restabelecer a abertura daquele sistema jurídico ao empirismo e experimentalismo,

²³⁵ A virada epistemológica da teoria social do século XX se dá com a mudança de seu eixo de análise: da deontologia a uma concepção mais pragmática.

²³⁶ Em vez de transformar o discurso jurídico tradicional, o realismo crítico permitiu que o ofício sobrevivesse ao New Deal sem reconstruir seu equipamento conceitual básico. Em vez de incentivar os advogados a enfrentarem os distintos desafios apresentados pelo surgimento de um Estado ativista, os Realistas permitiram que a advocacia escapasse conscientemente desse embate [tradução nossa].

²³⁷ Um exemplo dessa conflituosidade entre o pensamento jurídico estabelecido e a postura intervencionista do governo Roosevelt foi o evento conhecido como *Black Monday* (27 de maio de 1935): com a derrubada do NIRA (*National Industrial Recovery Act*) + *Agricultural Adjustment Act* (norma que aliviava dívidas de produtores rurais), Roosevelt lembrou aos juízes da Suprema Corte que eles não eram o único braço do governo com capacidade para governar. Nota-se, nesse ponto, que a Corte vinha estabelecendo uma jurisprudência conservadora que se colocava em conflito com as iniciativas reformistas do Presidente, amplamente apoiado pela população e disposto a aprovar as medidas do *New Deal*.

bem como impuseram o desafio da interdisciplinaridade, segundo uma perspectiva vivamente orientada pela eficácia.

É nesse sentido que o realismo jurídico norte-americano assume uma postura cética quanto à existência e aplicabilidade dos princípios gerais do direito, percebidos como instrumento de retórica: a primazia do caso concreto se traduziria na formulação de soluções jurídicas sensíveis aos litígios postos (“conscientes”), em contraposição a um certo despreço pelo recurso aos conceitos abstratos. Mas vale ressaltar: isso não se fez em abandono aos métodos e linguagens do modelo tradicional.

Assim é que a economia passa a fornecer relevante contributo ao direito. Conforme assinala Bruce Ackerman (1983, p. 1098), “*rather than a hostile assault, “law and economics” permits a vast enrichment of the conversational resources available to lawyers trying to make sense of the legal foundations of an activist state.*”²³⁸

Outrossim, é nessa mesma toada que se pôde estabelecer o liame do realismo jurídico com alguns dos mais importantes movimentos teóricos vindouros na experiência norte-americana: pragmatismo, *law and economics* e *critical legal studies*.

Em contrapartida, Ackerman aponta o risco comum ao diálogo entre sistemas: a incorporação embevecida e acrítica de categorias, métodos e análises que não lhes são próprias. No caso do movimento do *law and economics*, isso se refletiu em uma espécie de ativismo voltado à maximização da eficiência e, via de regra, descolado da realização de valores caros à uma teoria de justiça.

Portanto, parece razoável defender a reconstrução ponderada dos conceitos jurídicos à luz da economia, mas não somente e não como finalidade, cabendo alguma contribuição axiológica nesse processo construtivista. A respeito:

I have no doubt, moreover, that liberal activists have much to learn from a serious dialogue with their critics. After all, if we are to redeem the promise of the New Deal, American lawyers can blind themselves to neither the libertarian nor the communitarian visions of our dissenting legal brethren. The challenge instead is to grasp both of our critics' halftruths at the same time, and build the legal foundations of a world where the affirmation of individual freedom does not

²³⁸ Ao invés de um ataque hostil, a análise econômica do direito permite um vasto enriquecimento dos recursos conversacionais disponíveis para advogados que buscam compreender as bases legais de um Estado ativista [livre tradução].

conceal the pervasive reality of social injustice, where the affirmation of communal responsibility enriches the significance of personal liberty (Ibidem, p.1127).

A recomendação faz pensar que o pensamento jurídico brasileiro, e salvo raras exceções, ainda parece transitar entre a remansosa tradição positivista, apegada ao dogmatismo normativista e um pós-positivismo cambaleante, que ainda se acostuma à interdisciplinaridade e eventualmente peca pelo exagero.²³⁹ Essa é uma armadilha que a *teoria da escolha pública* deve procurar superar em sua proposta de oferecer uma perspectiva teórica realista.

De partida, a teoria (a bem da verdade, são algumas teorias reunidas sob o “guarda-chuva conceitual” conhecido por *public choice*)²⁴⁰ se revela como interessante ferramenta analítica do comportamento individual frente ao processo político, a partir de uma abordagem cuja pretensão é explicar a política segundo uma ótica realista:

Trata-se de importante corrente de pensamento do movimento de análise econômica do direito e das instituições públicas nos Estados Unidos que ficou conhecida como Escola de Virgínia. O pensamento surgido na Universidade de Virgínia, cujo grande marco teórico é a obra de James Buchanan – que procurou destacar as interdependências existentes entre a economia, a política e o direito –, fornece modelos descritivos realistas da política e do direito (CYRINO, 2009, p.60-61).

Daí o revelador e bem-humorado título de uma das obras de James Buchanan – *"Politics without romance"* (2003) – ao qual se faz alusão neste subcapítulo.

Com efeito, desde o início do século XX, em seus estudos pioneiros sobre os grupos de pressão, Arthur Bentley já chamava atenção para o fato de que não era mais possível seguir estudando o processo governamental debruçado apenas nos métodos puramente jurídicos ou institucionais dos quais os publicistas se valiam até então. Fazia-se necessário observar de modo realístico a atividade política e as

²³⁹ O que Daniel Sarmento argutamente identifica como “oba-oba constitucional”, no âmbito da interpretação constitucional: “Esta ‘euforia’ com os princípios abriu um espaço muito maior para o decisionismo judicial. Um decisionismo travestido sob as vestes do politicamente correto, orgulhoso com os seus jargões grandiloquentes e com a sua retórica inflamada, mas sempre um decisionismo. Os princípios constitucionais, neste quadro, converteram-se em verdadeiras ‘varinhas de condão’: com eles, o julgador de plantão consegue fazer quase tudo o que quiser (Sarmento, 2006, p. 200).”

²⁴⁰ Dentre os inúmeros autores que se dedicaram ao desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública, vale destacar James Buchanan e Gordon Tullock, autores de “Calculus of consent” (1962). Já em “Government failure – a primer in public choice”, Tullock, Arthur Seldon e Gordon L. Brady, oferecem um voo panorâmico sobre a teoria.

pressões exercidas pelos grupos de interesse sobre os três poderes, assim como sobre os partidos políticos e eleitorado (Bentley, 1967).

Em sua expectativa original, a *public choice* passou a oferecer instrumentos econômicos para a análise da corrupção dentro do setor público (inclusive em meio à atuação dos grupos de interesse) segundo uma concepção marcadamente pessimista:

A principal escola de análise econômica dedicada ao estudo do setor público, a *public choice*, entende a corrupção como o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (*rent-seeking*) (Jain, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos promovessem a corrupção como uma forma complementar – ou substituta – a outras estratégias de *rent-seeking*, como o lobby, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (Tullock, 1987).²⁴¹

Retomando a ideia geral da teoria, exposta na introdução deste capítulo: preconiza-se que as pessoas agem por diversos motivos, mas não há razão para supor que o comportamento delas difira entre as escolhas que fazem no mercado e suas opções quando participam da vida política. Se no campo econômico há a figura do *homo economicus* – aquele que procura maximizar seus próprios interesses – da mesma forma se passaria no âmbito político, segundo a lógica da racionalidade autointeressada. Em precisa síntese, Daniel Faber e Philip Frickey explicam:

Realistically, we must also consider the possibility that a statute represents private rather than public interests, because of the undue influence of special interest groups. Alternatively, a statute may fail to represent any identifiable "public" interest because the public itself is too fragmented to generate any coherent public policy. These questions have been the focus of a body of work by economists and political scientists often labeled as public choice (Farber; Frickey, 1991, p.01).²⁴²

Mas a proposta de uma leitura crítica não significa desconstrutivismo puro: à desconstrução dogmática, propugna-se soluções que guardem relação de contextualidade fática, de aderência ao mundo real. Ou seja, trata-se de teoria que procura conciliar as perspectivas descritiva e prescritiva.

²⁴¹ VIEIRA, 2011, p. 126.

²⁴² Realisticamente, também devemos considerar a possibilidade de que uma lei represente interesses privados em vez de interesses públicos, devido à influência indevida de grupos de interesses especiais. Alternativamente, uma lei pode deixar de representar qualquer interesse "público" identificável porque o próprio público está consideravelmente fragmentado para gerar qualquer política pública coerente. Essas questões têm sido o foco de um conjunto de trabalhos realizados por economistas e cientistas políticos frequentemente rotulados como *escolha pública* [tradução livre].

Uma segunda geração de autores da *public choice* passou, então, a testar o modelo teórico original, assim como formulou críticas a algumas de suas disfuncionalidades.

Maxwell Stearns e Todd Zywicki (2009), por exemplo, apresentam um apanhado conceitual da teoria da escolha pública, por meio de alguns *axiomas de análise econômica*. Os autores marcam as distinções entre o referencial analítico fornecido pela *public choice*, de um lado, e pela *law and economics*, de outro. Após, indicam uma visão sóbria em relação aos propósitos da *public choice*: seu modelo teórico seria deliberadamente reducionista; ao capturar as características essenciais do fenômeno, acaba por excluir outros de seus aspectos.

E isso seria proposital, na medida em que garantiria operacionalidade ao modelo. Do contrário, seria inviável submetê-lo à teste e, *pari passu*, exigir que fosse capaz de dar conta de toda complexidade fática.

Revela-se interessante o ponto em que os autores expõem como as instituições afetam a tomada de decisões. O *insight* é um convite à reflexão sobre a variabilidade do comportamento de atores racionais de acordo com a estrutura institucional na qual estejam inseridos²⁴³:

A fundamental tenet of public choice is that institutions matter. By this, economists understand that institutions internalize mechanisms that reward or punish particular behaviors in response to the resulting institutional incentives (Stearns; Zywicki, op. cit., p.11).²⁴⁴

Vale destacar que essa abordagem ponderada sinaliza o escopo de adoção de um viés descritivo-prescritivo da teoria: serviria a uma função descritiva ao franquear aos atores dos sistemas jurídico e político uma melhor compreensão acerca das disfunções, compensações e implicações do jogo político. A partir desse entendimento, esses sujeitos poderiam tomar decisões com maior probabilidade de

²⁴³ Como exemplo da relevância do desenho institucional, os autores examinam as diferenças no comportamento dos juízes nomeados e eleitos: os primeiros enfrentariam de forma mais aguda o descontentamento da opinião pública em caso de decisões que lhe sejam contrárias. De outra forma, juízes nomeados sofreriam menos pressão devido ao seu maior grau de independência e relativo isolamento em relação às “preferências das ruas”. Vê-se, com isso, que a configuração do arranjo institucional pode afetar o comportamento dos tomadores de decisão.

²⁴⁴ Um princípio fundamental da escolha pública é que as instituições importam. Por isso, os economistas entendem que as instituições internalizam mecanismos que recompensam ou punem comportamentos específicos em resposta aos incentivos institucionais que deles resultam [tradução nossa].

maximizar o bem-estar social. E, ao criar arranjos institucionais para esse fim, a *teoria da escolha pública* seria capaz de gerar efeitos normativos mais adequados.

Jerry Mashaw, por seu turno, dedica-se a investigar se a *public choice* oferece alguma contribuição para o aprimoramento institucional das categorias do Direito Público. Nada obstante, apresenta algumas críticas à teoria: por exemplo, o autor demonstra desconforto com a tônica do interesse próprio como instrumento analítico do comportamento dos agentes eleitos. A suposição de que indivíduos racionais buscam maximizar seu bem-estar deveria ser vista com cautela, segundo Mashaw (1997), em razão de seu potencial antidemocrático e contrário ao “interesse público”.

Assim, parece-lhe equivocada a premissa de que toda ação humana é orientada por interesses egoístas. É razoável constatar que idiosincrasias levam o sujeito a eleger objetivos supostamente irracionais, por não implicarem ganho patrimonial individual imediato.

Como bem alertam Faber e Frickey, as generalizações e reducionismos próprios do modelo de origem econômica são incompatíveis com a complexidade encontrada no plano empírico da política. Desta feita, não só interesses econômicos como ideologia, religião e outros vieses comportamentais – até mesmo as estruturas institucionais exercem papel importante na orientação do processo legislativo.²⁴⁵

Daí os dois autores sugerirem a adoção de um pragmatismo legal como instrumento através do qual as lições da teoria da escolha pública poderiam influenciar, de forma mais adequada, o Direito Público. Em outros termos, a *public choice* pode ser pragmaticamente útil como uma das ferramentas metodológicas à disposição da análise do Direito Público, mas não como a única, e não sempre.

Em sentido semelhante, Mashaw também alerta que, nada obstante os críticos da *public choice* (que sugerem seu abandono) e seus entusiastas (que se deixam seduzir pela coerência interna da teoria, mas se descuidam sobremaneira de sua aplicabilidade) deve-se reconhecer sua contribuição ao debate sobre a tomada de decisão coletiva: o revigoramento das discussões, a ampliação do quadro analítico e o incômodo gerado junto à perspectiva convencional, que confia de maneira otimista (e até incauta) no ideal de “espírito público”.

²⁴⁵ Farber, 1991, *passim*.

Parece que a *public choice* desempenha seu mais relevante papel ao expor alguns dos problemas institucionais comuns ao processo legislativo.²⁴⁶ Com isso, modifica-se até a forma de pesquisa em relação a esses desvios da ação política.

Em relação ao objeto deste trabalho, é possível refletir sobre as mais recentes iniciativas legislativas de regulamentação do *lobby* no país à luz das considerações de Mashaw sobre a teoria dos grupos de interesse, por exemplo.²⁴⁷

Especialmente no tocante ao PL nº 1.202/2007, a *teoria da escolha pública* pode contribuir para aprimorar o tratamento legal que está sendo dado à matéria à medida que seja capaz de fornecer uma leitura mais realista da interação dos grupos de pressão no processo político.

Se, por um lado, não há dúvida de que a atividade desempenha papel relevante na democracia, por outro, é de se questionar se a proposta tem adequação ao contexto da prática política e às circunstâncias de atuação dos grupos de pressão no Brasil. Essa avaliação perpassa por algumas indagações quanto ao regramento proposto, duas delas absolutamente fundamentais:

- (i) ele oferece instrumentos capazes de proporcionar efetiva transparência em benefício do processo legislativo – auxiliando na reversão dos espaços de corrupção existentes?
- (ii) propicia condições para uma atuação mais equânime dos profissionais que representam grupos de interesse de diferentes clivagens sociais e econômicas?

Em suma, cabe a reflexão sobre a necessidade e potencial efetividade da proposição em comento tem. Estas questões gerais serão decompostas e analisadas no último capítulo.

²⁴⁶ Nesse passo, por exemplo, seria possível problematizar a ocorrência de “compra de leis”, o que impõe a discussão sobre formas de enfrentamento dos efeitos dessa prática deletéria no que tange ao instituto da imunidade parlamentar e no tocante ao exercício do controle de constitucionalidade.

²⁴⁷ “Jerry Mashaw oferece uma proposta sobre o papel da perspectiva de *public choice* para o direito público e para a jurisdição constitucional. Segundo o autor, é possível defender-se que o controle de constitucionalidade de leis seja mais intenso quando se estiver diante de sinais que apontem para a existência de algum direcionamento da deliberação por grupos de interesse. O esforço é de construção de modelos teóricos que sejam aptos a aperfeiçoar o direito público usando a *public choice* como ponto de partida. I.e., de uma perspectiva realista do processo político, em que os agentes envolvidos são maximizadores dos próprios interesses e direcionaram o processo político com esse espírito (CYRINO, 2016).”

3.2. Lobbying e políticas públicas

*“Helping you out against the crowd...
We provide persons to stand in line
anywhere in the greater Washington DC
area, and specialize in United States
Congressional hearings and their
respective committees as well as the US
Supreme Court. Submit your details and
our secure reservation form takes care of
the rest.”²⁴⁸*

Políticas públicas são programas de ação governamental, estruturados em forma de processo (no sentido de atos concatenados, no bojo do processo político). Constituem, afinal, o produto precípua da democracia deliberativa. Ou, como leciona Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p.39).

Vale notar: é a ação governamental que promove a movimentação da burocracia, conjugando um feixe de competências, objetivos e recursos públicos, em desenho institucional próprio, a fim de dar respostas concretas aos problemas sociais enfrentados.

E os arranjos estabelecidos por meio desse ambiente institucional estão sujeitos a um *iter* político-processual que se decompõe em diversas fases (ou ciclos): desde a formatação da agenda, passando pela formulação e implementação das ações, por seu monitoramento e, finalmente, chegando à fase de avaliação dessas políticas (e de seus *outcomes*).

²⁴⁸ Auxiliando você contra a multidão...Fornecemos pessoas para ficarem em filas em qualquer lugar da área metropolitana de Washington DC e somos especializados em audiências do Congresso dos Estados Unidos e seus respectivos comitês, bem como na Suprema Corte dos EUA. Envie seus detalhes e nosso formulário confidencial de reserva cuidará do resto [tradução livre]. Eis o insólito anúncio de uma empresa especializada em disponibilizar pessoas para ocupar lugar em filas de acesso às comissões do Congresso norte-americano e audiências públicas da Suprema Corte. Disponível em:<<http://linestanding.com/>>

Em relação aos sujeitos que participam da formulação das políticas públicas, dá-se-lhes a denominação de atores. São atores públicos todas entidades e integrantes da Administração Pública sujeitas ao regime jurídico de direito público que atuam no processo de produção de uma dada política pública.

A mesma lógica se aplica aos atores privados, espalhados entre a sociedade civil e o mercado. São, por exemplo: empresas, sindicatos e associações profissionais, mídia, organizações do terceiro setor etc. Idealmente, na ação pública desses sujeitos, públicos e privados, distingue-se um traço comum: a contribuição para a coexistência de interesses plurais no sistema democrático (Dias; Matos, 2012, p.44).

Outra distinção conceitual importante se coloca entre ambientes e arranjos institucionais. O ambiente (ou desenho) institucional diz respeito ao regramento geral que orienta o funcionamento do sistema político. São as regras do jogo macropolítico, *grosso modo*.

De outro turno, os arranjos institucionais correspondem às disposições, em caráter particular, sobre a coordenação dos atores políticos na implementação de uma determinada política pública. Cuida-se, *tout court*, dos mecanismos que dinamizam o varejo das políticas públicas. Em síntese: o ambiente institucional oportuniza os meios de operabilidade dos arranjos envolvendo políticas públicas.

Pelo exposto, deduz-se que a compreensão do desenvolvimento a partir das instituições não pode se limitar à observação do ambiente institucional, de natureza mais estática. Parece importante dedicar profunda atenção à faceta dinâmica do fenômeno, representada pelos arranjos de políticas específicas. Sobre o ponto, Roberto Rocha C. Pires e Alexandre de Ávila Gomide tecem as seguintes considerações:

Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas. Assim [...] o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Pires; Gomide, 2014, p.13).

E prosseguem os autores:

“Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão. Tais capacidades podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. [...] O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos (*Ibid.*, p.14).”

Já William Jenkins enxerga as políticas públicas como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los” (Howlett *et. al.*, 2013, p. 8).

Dessa visão panorâmica dos esforços empenhados na construção teórica a respeito da *policy-making* pública, cabe seguir ao esboço dos diferentes estágios do ciclo da *policy-making*, conteúdo a partir do qual é possível obter *insights* sobre o processo político-administrativo (*policy process*).

É nesse sentido que Howlett *et. al.* propõem uma definição de política pública:

Como sugerimos, a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas (soluções captadas na expressão naming, blaming, framing and claiming, ou seja, dar nomes, culpar, moldar e cobrar) [...] envolvem a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*), numa tentativa de atingir esses objetivos (*Ibid.*, p.5-6)

Ou seja, apontam os autores que a conformação da política pública perpassa um processo de compatibilização de objetivos e meios, à luz de uma avaliação bidimensional: uma (i) *dimensão técnica*, por meio da qual se identifica a relação ótima entre objetivos e instrumentos; e uma (ii) *dimensão política*, responsável por filtrar o que constitui o “problema político” e sua “solução adequada”, mediante a construção de algum consenso de ideias a respeito do tema e de como oferecer-lhe uma resposta politicamente viável. Nesse sentido:

Numerosas definições de 'política pública' tentam captar a ideia de que a *policy-making* é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores. sociais sujeitos a restrições. Essas definições todas postulam que as políticas são ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos. articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcançá-los, de novo, independentemente. de quão bem ou mal interligados estejam esses meios ao(s) objetivo(s) (*Ibid.*, p. 6).

Naquela que talvez seja a definição mais conhecida, Thomas Dye (p. 06), entende por *política pública* tudo aquilo que um governo decide fazer ou não fazer. A definição, embora bastante elementar, tem mérito. O mais relevante, talvez, seja delimitar que o agente precípua da política pública é o governo:

“Em primeiro lugar, Dye especifica que o agente primário da policy-making pública é um governo. Isto significa que as decisões de um negócio privado, as decisões tomadas por organizações de caridade, grupos de interesse e outros grupos sociais ou indivíduos não são, por si, políticas públicas (Ibid.)

Howlett *et. al.* entendem que há três razões para considerar ação e omissão como conceito elementar de política pública, mas jamais como conceito que definiria toda e qualquer ação ou omissão governamental como política pública - se assim o fosse, a ação de autorizar a compra de *clipes*, mero material de expediente, seria considerada como política pública tal qual a declaração de uma guerra nuclear - segundo um exercício de argumentação *ad absurdum*.

A primeira razão para se considerar ação e omissão como conceito básico de política pública é aquela segundo a qual o agente de uma política pública é o governo, uma vez detentor do poder de império - decorrente da abstração da delegação de parcelas de poder por cada cidadão - e o responsável pela tomada de decisões e aplicação das sanções quando do descumprimento das normas estabelecidas:

Os governos têm um papel especial na policy making por força de sua capacidade de tomar decisões oficiais por meio de cidadãos, isto é, decisões sustentadas por sanções contra quem as transgredir. Por isto quando falamos em políticas públicas, estamos sempre nos referindo às iniciativas sancionadas pelos governos. Embora as atividades dos atores não governamentais possam e, muitas vezes, de fato influenciem as decisões políticas dos governos, e estes deixem as implementações de políticas públicas a cargo de organizações não-governamentais (ONGs), os esforços e iniciativas desses atores não constituem, em si, política pública (Ibid., p. 06-7).

Portanto, em outros termos, registre-se o ponto central da primeira razão apresentada: as ações tomadas por grupos de indivíduos, entidades não-governamentais, grupos de interesses ou qualquer outro grupo social de indivíduos, não são políticas públicas, mas tão somente subsídio para políticas públicas sancionadas pelo governo.

A segunda razão, por seu turno, é que a política pública está diretamente ligada a uma decisão fundamental, que implica no sopesamento de direitos individuais ou coletivos, visando a um fazer ou não fazer, a uma ação ou omissão,

sendo tal decisão invariavelmente tomada pelos políticos eleitos ou nomeados para o exercício daquela função pública:

Em segundo lugar, Dye destaca o fato de que a policy making envolve uma decisão fundamental de fazer ou não fazer alguma coisa a respeito de um problema e que esta decisão é tomada pelos políticos eleitos e outros funcionários oficiais. Como observa Dye, a política pública é, em sua forma mais simples, uma escolha feita no sentido de empreender um determinado curso de ação. Uma decisão negativa ou ‘não decisão’, isto é, nada fazer e simplesmente manter o atual curso da ação, o status quo, é uma decisão política tanto quanto a de tentar alterar alguma parte do status quo. Essas decisões ‘negativas’, porém, à semelhança das mais ‘positivas’, têm que ser deliberadas, como no caso em que um governo decide não aumentar impostos e deixa de prover fundos adicionais para as artes, serviços de saúde ou alguma outra área política de interesse (Ibid.)

Ou seja, tentar alterar ou manter o *status quo ante* é, também, uma decisão política. Cuida-se de verdadeira *policy making*, interventiva ou absenteísta, destinada a determinado ramo de atividade, setor da economia, prestação de serviço público etc. – e aqui o *lobby* agropecuário pode retornar como um bom exemplo – sendo indiferente perquirir se há ação ou omissão para o fim de consubstanciar-se em política pública aquele desígnio de vontade ou propósito manifestado pela autoridade competente.

A terceira razão, ainda segundo os autores, é aquela segundo a qual a política pública é determinada de forma consciente e intencional. Logo, quando elege uma ação governamental em detrimento de outra, há evidente elemento subjetivo deliberado - o que se verifica em todas as ações que buscam a consecução de algum resultado:

Em terceiro lugar, e estreitamente ligada a esta, a definição de Dye também ressalta o fato de que a **política pública é uma determinação consciente de um governo**. Isto é, as ações e decisões do governo muitas vezes produzem efeitos não intencionados, a exemplo do que ocorre quando a iniciativa de regulamentar o consumo de cigarro ou outro vício tem por resultado que a atividade proibida torna-se [sic] clandestina e passa a operar ilegalmente como ‘mercado negro’. **A consequência não intencionada de uma política pública como essa não é considerada política pública, mas meramente um subproduto inesperado desta**, que em alguns momentos pode ser benéfico e em outros, não. Assim é, ao menos que essa atividade subsequente, ou consequência, tenha sido especificamente prevista e intencionada pelo governo (como acontece, por exemplo, quando o aumento dos impostos sobre a gasolina desestimula o uso do automóvel e, assim, promove o uso do transporte público) (Ibid.). [grifos nossos]

Veja-se que, embora exista a intenção do gestor na consecução das políticas públicas, aquelas consequências muitas vezes não previstas - ou até previstas, mas não desejadas quando da implementação da política pública traçada - não podem

ser consideradas, em si, políticas públicas, mas mero desdobramento causal da ação governamental.

Em suma, a definição de Dye traz para o primeiro plano da análise de políticas públicas a ideia de abarcar o conjunto de decisões governamentais conscientes e deliberadas.

A seu turno, William Jenkins, define política pública como uma decisão ou um conjunto de decisões levadas a efeito por um ou mais gestores políticos, nas quais se identificam objetivos e meios capazes de efetivá-los:

Jenkins (1978) define a política pública como ‘um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e de meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (Ibid., p. 08).

Nessa definição, sobreleva o conteúdo da política pública, que compreende uma “seleção de objetivos e meios”. Outro mérito é deixar explícito que a política pública geralmente corresponde a um “conjunto de decisões interrelacionadas”. Ou seja, raramente decorrerá de uma única decisão pois, em regra, envolve uma série de decisões que contribuem cumulativamente para um efeito ou impacto (*outcome*). Nesse sentido, haverá uma interação complexa de diferentes atores dentro dos subsistemas político-administrativos para levar a efeito uma determinada *policy making*.

Jenkins ainda aborda a questão da capacidade político-institucional para fins de efetivação da política pública, aspecto que é determinante para seu sucesso ou fracasso (o que inclui limitações de ordem financeira, internacional, logística, moral/religiosa etc.).

Por fim, esclarece que o objetivo final da política pública idealizada deverá estar em consonância com o alcance do poder de decisão, sendo a efetiva capacidade que o ente estatal detém para sua implementação um fator de suma importância para escolher este ou aquele modelo de ação governamental.

Outras duas contribuições a essa incursão sobre o conceito de política pública estão em Eduardo Marques e Celina Souza. O primeiro inicia sua investigação geral (sobre as trajetória teóricas que informam estudo das políticas públicas) partindo, igualmente, de uma definição desse objeto:

Antes de tudo é necessário localizar o que são políticas públicas. Embora haja várias definições, parto aqui da ideia de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido

amplo. Trata-se do estudo do “Estado em ação”, na feliz formulação de [Bruno] Jobert e [Pierre] Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam (MARQUES, 2013, p. 24).²⁴⁹

Já Celina Souza, que aponta a definição mais clássica sobre o tema, atribuída a Theodore Lowi, para quem “política pública é *uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas* (Souza, 2008, p. 68).”

Por fim, vale registrar aquela que, notadamente, é a mais direta – e tremendamente arguta – das definições apresentadas: A definição mais conhecida continua sendo a de [Harold] Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Ibid.)? E, nessa definição, é possível observar nuances de uma perspectiva bem pragmática, talvez assemelhada àquela que poderia ser atribuída a um olhar da *public choice* sobre o tema.

Mas, uma vez estabelecida uma base conceitual preliminar, cabe avançar sobre os modelos explicativos que surgiram procurando apreender a dinâmica estabelecida no campo das políticas públicas. Nesse sentido, Celina Souza (*Op. cit.*) apresenta uma visão panorâmica das diferentes e mais importantes tipologias destinadas a balizar a formulação e análise de *policy making*.

Dentre todas, vale destacar duas, para o fim de observá-las à luz do *lobby*: (i) a de Lowi, que trata do *Tipo da Política Pública*; e (ii) o modelo do *Ciclo da Política Pública* - originado da proposição seminal de Laswell a respeito dos estágios da política pública.

Celina sugere que a tipologia de Theodor Lowi seria, talvez, a mais conhecida. Poderia ser sumarizada por meio de um postulado: “a política pública faz a política” (“*policies determine politics*”). A ideia é que “que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas (Souza, *Op. cit.*, p.72). A proposição é inovadora porque, de certa forma, inverte a lógica de explicação, até

²⁴⁹ Constata-se uma visão sociológica do Estado, tomado em perspectiva subjetiva, com personalidade jurídica própria - verdadeiro construtor da ação administrativa.

então dominante, sobre as políticas públicas – de que seriam um produto do processo político.

Além disso, a tipologia de Lowi foca na dimensão de conteúdo das políticas públicas. Ou seja, a cada tipo categorizado, corresponderia um conteúdo próprio, informador da natureza, da forma de indução comportamental e da finalidade da política pública.

Noutro giro, Howlett *et al.* realçam a contribuição de Harold Laswell, um dos pioneiros da *policy sciences*, na construção das bases teóricas do modelo do *Ciclo da Política Pública* - sobretudo, pela iniciativa de simplificar a *policy making* através da decomposição desse fenômeno (social e complexo) em diferentes estágios. Portanto, teria sido a partir das formulações de Laswell que o estudo da matéria assumiria estruturação processual, alcançando um ‘bônus’ de redução da complexidade analítica.

Com efeito, para o teórico, política pública seria o resultado da convergência de um conjunto de decisões, tomadas por indivíduos e organizações, no interior do governo, e influenciadas por outros atores, que operam interna e externamente ao Estado (por exemplo, Judiciário e terceiro setor, respectivamente).

Em síntese, Lasswell simplifica a ideia de política pública tomando-a como processo:²⁵⁰ [...] isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas e deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas) (HOWLETT, *op. cit.*, p.12).

A essa sequência lógico-temporal de etapas corresponderia, portanto, o ciclo político-administrativo - segundo uma matiz teórica marcadamente influenciada pelo pragmatismo, pelo processo de aprendizagem (experimentalismo) e pela

²⁵⁰ Em perspectiva jurídico-processual, leciona Maria Paula Dallari Bucci: *Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial— visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados* (BUCCI, 2006, p.39)

abordagem prática da política pública. Daí porque é possível apontar que o modelo de Lasswell assume uma dimensão temporal, radicada no ciclo da política.

Nessa toada, o teórico sustenta uma divisão do processo da política pública em 7 estágios concatenados - não só a partir de um ponto de vista descritivo, mas também prescritivo, ou seja, apontando como a *policy making* deve ser gestada/implementada:

Howlett, no entanto, aponta duas falhas desse modelo – e a primeira delas guarda relação justamente com a inobservância das ações de *lobby*:

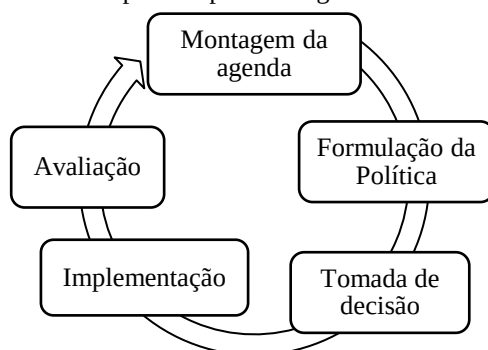
[1] “A análise do processo de *policy-making*, de Lasswell, à semelhança da análise feita por Dye, focalizava a tomada de decisão no interior do governo, e pouco tinha a dizer a respeito das influências externas sobre o Estado [...]

[2] Outra falha desse modelo inicial consistia em situar a apreciação da política no tempo posterior a seu término, já que, logicamente, as políticas seriam avaliadas antes de sua conclusão (Ibid., p.13).”

Por outro lado, os autores reforçam a relevância da formulação de Lasswell, sobretudo pelo didatismo desse método, que permitiu vislumbrar o caráter integrado do processo de *policy-making*. Esse modelo simplificado tem o mérito de introduzir uma noção de processo político-administrativo como um ciclo em constante movimento - logo, não subordinado a um circuito fechado e finito, mas a sequências recorrentes, por meio das quais uma política sucede à outra - dando azo a um ciclo contínuo.

Howlett *et al.*, ainda foram capazes de condensar em 5 etapas o processo da política pública, sendo este o modelo que adotam em seu livro:

Figura 8 - Ciclo da política pública segundo Howlett *et al*



Fonte: *Ibidem*. Elaboração própria.

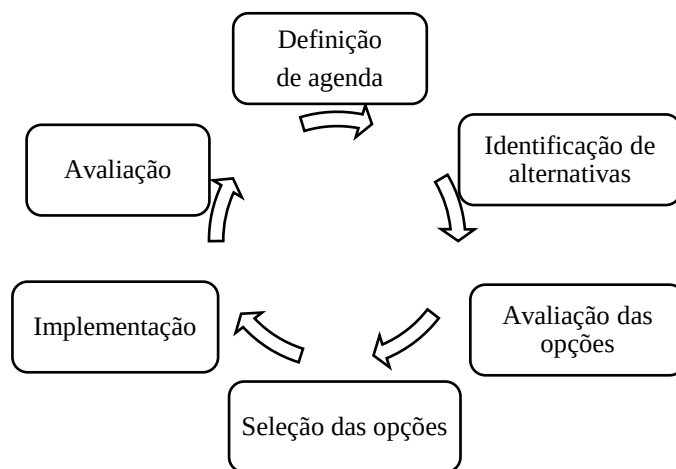
Certo é que grande parte das variantes e aperfeiçoamentos do ciclo político-administrativo possuem um princípio operativo em comum (nem sempre explícito): a lógica da resolução aplicada de problemas (Ibid., p.14-15).

Howlett e coautores explicam que esse modelo do ciclo político-administrativo, enquanto esquema analítico dos processos da política pública, apresenta vantagens e desvantagens:

“A **vantagem mais significativa** é que ele facilita o entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado isoladamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os demais estágios do ciclo. Isso auxilia a construção teórica, por permitir que se faça uma síntese dos resultados de inúmeros estudos de caso e estudos comparativos de diferentes estágios. [...] A **principal desvantagem**²⁵¹ [...] é que ele pode ser mal interpretado, sugerindo que os *policy-makers* passem a resolver problemas públicos de um modo sistemático e mais ou menos linear [...] Ou, como observaram alguns analistas, a formulação da política pode às vezes preceder a montagem da agenda, na medida em que “soluções procuram problemas aos quais possam ser aplicadas (*Ibid.*, p.16-17).” [grifos nossos]

Em outra perspectiva, Celina apresenta a tipologia do *Ciclo da Política Pública* como um “ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, *op. cit.*, p.74).” Nesse sentido, a autora sinaliza as seguintes etapas:

Figura 9 - Estágios do ciclo da política pública segundo Celina Souza.



²⁵¹ Os autores ainda apresentam outras 3 desvantagens do modelo (p.17): “Em segundo lugar, não está claro em que nível e para qual um governo, precisamente, deve ser usado o modelo do ciclo da política pública. Ele deve ser aplicado a todos os tipos de atividade governamental, do legislativo ao judiciário? Ou é ele aplicável somente a tipos específicos de decisões tomadas por certas organizações, como as burocracias (Schlager, 1999a)? Em terceiro lugar, e talvez o mais importante, o modelo em si não tem qualquer noção de causalidade. Não oferece sinalizações sobre quem ou o que conduz a política de um estágio a outro, e parece pressupor que o desenvolvimento dessa política tem que seguir inevitavelmente um estágio após o outro, em vez de parar ou terminar em um dado ponto no ciclo, sem dar explicações sobre as razões pelas quais este deveria ser o caso (Sabatier, 1992). Em quarto lugar, não diz o que quer que seja a respeito do conteúdo de uma política (Everett, 2003).”

Fonte: *Ibidem*. Elaboração própria (*Ibid.*, p.74)

Nesta abordagem, vê-se destacado enfoque na fase que corresponde à ‘definição de agenda’ (*agenda setting*), a partir da qual se investiga as razões que orientam a incorporação de determinados temas à agenda pública (em detrimento de outros tantos). É a partir daqui que o *lobby* passa a ocupar seu espaço precípuo.

3.2.1. Os grupos em ação no processo político

"Nada há que a vontade humana desespere de atingir pela livre ação do poder coletivo dos indivíduos (Tocqueville, 2000)."

Já se afirmou que o *lobby* pode ser um relevante instrumento de participação no sistema democrático. Para tanto, deve ser capaz de provisionar o processo legislativo (ou administrativo) de tomada de decisão com informações, dados e assessoramento:

“Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades específicas (Graziano, 1997).

E para que a definição do conteúdo de uma política pública seja informada e equilibrada, faz-se mister que os diferentes pontos de vista encampados por grupos de interesse possam competir em um espaço de livre circulação de ideias. Dessa competição democrática, é bastante mais provável a formação de uma decisão robustecida, apta a gerar uma política pública eficiente.^{252 253}

²⁵² Essa perspectiva sobre a representação de interesses, aqui assentada em caráter incipiente, é tradicional e possui viés liberal. E, assim sendo, não é indene de críticas. Nesse sentido, v.g.: “*Representation of interests generates a conception of functional representation, where representatives are “members of, and act as spokespeople for interest groups and social movements whose membership is distinct from those of political parties and constituency dwellers” (Squires, 1999: 203). These conceptions create an image of representation as detached and almost impersonal, with representatives involved in the political processes of developing and implementing policies and programs and making objective decisions in the best interests of those they represent. They reflect an orthodox and predominantly liberal ideology which assumes that gender and other factors such as race, colour, and class are, or should be, irrelevant, thus ignoring the question of who the representatives are (KUREBWA, 2015, p.56).*”

²⁵³ Um leitura possível sobre as relações entre democracia representativa e participação está em Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002, p. 72-73): “[a] nosso ver, existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho

A fim de bem executar essa influência, verifica-se que os grupos de pressão dispõem de alguns mecanismos e linhas de ação. É evidente que o sucesso da ação do grupo depende, fundamentalmente, “da organização formal e informal do sistema em que o grupo opera. Esta análise deve por isso considerar a atividade do grupo, entre outras coisas, como uma série de respostas e de adaptações à estrutura do processo decisional do sistema (BOBBIO, 1998, p. 566).”

Ou seja, tais chances de sucesso são fortemente influenciadas pelos recursos postos à sua disposição. Dentre eles, segundo Bobbio: a dimensão do grupo, sua disponibilidade econômica, a profundidade de seus conhecimentos e sua representatividade.

Em reforço à probabilidade de êxito, acrescenta-se uma posição social elevada de seus membros, a ausência de finalidades conflitantes com os valores sociais dominantes e a percepção de algum grau de legitimidade do grupo pelos tomadores de decisão. Como boa parte dos grupos não contam com todos esses elementos a favor, então a estratégia de ação também passa a influir nas chances de sucesso. A respeito, o autor exemplifica:

“Por exemplo, o órgão de associados do grupo — lembremo-nos dos sindicatos dos trabalhadores — pode por um lado influenciar, de maneira explícita, a tomada de posição dos partidos que sabem que dependem dos votos do grupo, mas por outro lado, mesmo se de modo menos claro, as opções governamentais, se forem efetuadas em nítida oposição com as pretensões do grupo, deverão ser aplicadas com custos muito maiores. A riqueza pode ser utilizada de vários modos: para corromper *tout court* aqueles que devem tomar ou fazer aplicar as decisões — os parlamentares ou os burocratas — o que, se não é frequente nos sistemas políticos ocidentais, é também uma possibilidade real — para desenvolver amplas ações políticas, e, enfim, para favorecer as campanhas eleitorais de cada deputado. Os conhecimentos são sobretudo úteis na fase da elaboração dos projetos de lei — de modo particular quando a matéria a regulamentar é complexa e a sua redação é pedida a cada um dos deputados ou a órgãos ministeriais dotados de um staff não adequadamente preparado —, na fase de discussão das emendas e na fase de

institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões de pluralidade cultural e a necessidade da inclusão social.”

aplicação das leis, sobretudo quando estas não são rigidamente formuladas, mas permitem aos burocratas a elaboração de regulamentos integrativos (*Ibidem*).”

A ideia de representatividade trazida por Bobbio assume um duplo significado: ou a liderança do grupo de interesses corresponde à expressão da vontade de sua base (de quem goza de confiança) ou o grupo absorve boa parcela das unidades do setor representado.²⁵⁴ Uma vez que se torne perceptível a baixa representatividade do grupo, sobrelevam os custos de alcançar uma decisão que lhe seja benéfica.

Por sua vez, a disponibilidade financeira do grupo de pressão é outro aspecto relevante em sua atuação, permitindo-lhe dispor de lobistas preparados e influentes, financiar campanhas eleitorais e até influenciar a opinião pública através de ações publicitárias.

De outra forma, também já se detectou a ameaça que os grupos de interesse podem trazer à democracia quando se valem da prática de corrupção e se aproveitam da crise de representatividade, máxime com a ocorrência de favorecimento de grupos mais poderosos em detrimento de outros, de forma que “a atuação dos grupos de interesse, assim, reflete padrões de dominação e controle e de representação que reproduzem, em grande medida, as disfunções do sistema representativo em geral (Santos, 2007, p.89).”

Mas a modernidade e a complexificação social distenderam o liame contido no mandato representativo.²⁵⁵ A profusão de grupos de interesses decorrentes de novos setores econômicos e profissionais, sobretudo, passou a estar refletida na pulverização de interesses parciais na seara política.

Com isso, é notória a tendência a que os representantes políticos passem a defender tais interesses setoriais, máxime dos grupos econômicos a que estavam ligados por motivações auto interessadas, segundo a ótica da *public choice*. O “bem

²⁵⁴ “Assim, os líderes sindicais podem também ser representativos de suas bases, mas, se em vinte milhões de trabalhadores os inscritos no sindicato são apenas cinco milhões, os sindicatos não poderão considerar-se representativos. Assim, também uma confederação industrial pode associar uma notável percentagem de indústrias que operam na sociedade, mas, se duas ou três indústrias, com o mais elevado número de associados e com o mais alto faturamento, não fazem parte dela, a representatividade da confederação industrial será muito diminuta (*Ibidem*, p.568).”

²⁵⁵ “A essência da representação é que as pessoas desvinculam-se [sic] de seu poder, e o concedem, por um período limitado, ao deputado por elas escolhido, e que este deputado deve desempenhar no governo aquele papel que, se não fosse a transferência, seria desempenhado pelas próprias pessoas. Não há representação se os constituintes agirem por si mesmos (GIL, 1980, p. 30).”

comum”, nessa toada, deixa de ser perseguido em caráter preferencial pelo parlamentar – até porque, torna-se cada vez mais indecifrável. Nesse contexto, os grupos de pressão e *lobbies* assumem protagonismo na captura da atividade legislativa.

Veja-se que há, portanto, mecanismos de que se valem os lobistas para municiar de informações os tomadores de decisão; mas há também outros instrumentos utilizados por grupos de interesses que servem ao propósito de conspurcar essa relação. Um dos mais conhecidos no âmbito legislativo, por exemplo, é a mobilização de recursos para o financiamento de campanhas políticas, explorando o desejo de reeleição dos parlamentares. Em outras palavras:

“O argumento central da literatura sobre a influência de grupos de pressão no comportamento dos parlamentares está numa relação de troca (Stigler, 1971): os políticos, para se manterem no poder, precisam de apoio. O grupo demanda políticas favoráveis. Dessa forma, são duas as principais variáveis explicativas para acesso e influência dos grupos de interesse. A primeira procura estimar, com base no financiamento de campanha, em que medida as contribuições financeiras determinam o comportamento dos deputados. Já a segunda foca especificamente nas atividades de lobby (Santos, 2015, p. 40).”

No Brasil, os dispositivos da legislação eleitoral sobre doações por pessoas jurídicas foi objeto de Ação Direta de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. E o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da previsão de financiamento por pessoas jurídicas. O tema será visto adiante.

De toda forma, uma vez que haja a captura do processo público pelo interesse privado, gera-se um desequilíbrio nocivo ao jogo democrático, possivelmente prejudicial aos “interesses comuns”. É no sentido de conter tais investidas perniciosas de determinados grupos que muitos países se lançaram à regulamentação do *lobby*.²⁵⁶

Pois bem. Em última instância, a questão mais relevante a saber é como e quando os grupos, dentro dos sistemas democráticos, representam uma forma de degeneração ou desempenham funções úteis à manutenção do equilíbrio democrático. Ampliando a discussão, Bobbio assinala:

“Todavia, nos meados do século XX, os Grupos de pressão aparecem como elemento já provavelmente ineliminável do processo político dentro dos sistemas democráticos. A primeira questão a ser colocada é se estes sistemas funcionariam

²⁵⁶Lee Drutman (2015) fala em “regulamentação da atividade dos grupos de interesse”. A rigor, trata especificamente do *lobby*.

melhor ou pior sem os Grupos de pressão. A segunda questão é quais são as garantias necessárias a fim de que os Grupos de pressão operem como instrumento de estabilidade e desenvolvimento democrático e não como fator de degeneração (BOBBIO, *op. cit.*, p. 569).”

A primeira questão colocada pelo autor italiano não será desenvolvida por aqui: a um, porque já se assumiu a premissa de que os grupos de pressão são inerentes à nossa realidade; em segundo lugar, porque envolveria debate teórico muito mais denso do que o recorte do trabalho permitiria abranger. O segundo questionamento, por outro lado, guarda relação direta com alguns dos problemas que envolvem a regulamentação do *lobby*:

“Entre os problemas mais espinhosos, além do de achar o modo de dar expressão aos interesses não organizados — porque mais fracos e eleitoralmente talvez de menor interesse para cortejar: os interesses dos marginais, dos aposentados, dos pobres, dos velhos e dos consumidores —, existe o tema da garantia que a atividade dos Grupos de pressão requer: antes de tudo, menos segredo e, portanto, publicação dos balanços e, em segundo lugar, democracia interna contra a perpetuação de oligarquias e, portanto, regulamentação explícita das suas atividades. Parece certo que o aparecimento dos Grupos de pressão como fator dominante num sistema político assinala uma grave crise, seja a nível de administração pública, seja a nível dos órgãos representativos e talvez mesmo as medidas sugeridas poderão chegar muito tarde (*Ibidem*, p. 570).”

3.2.2. Lobbying à luz da *public choice*

Partindo de questionamento anterior, vale esclarecer que a ideia geral deste capítulo caminha mais no sentido de expor as disfuncionalidades geradas pelas atuações dos grupos de interesse do que investigar as razões de estabilidade que podem trazer ao sistema democrático. Nesse ponto, portanto, justifica-se, em outros termos, a opção pelo referencial teórico da *public choice*, em detrimento a outras abordagens.

Ainda assim, Gordon Tullock (1981) contrapõe a ideia de que, em questões controvertidas, e sob a regra da maioria, decisões estáveis envolvendo muitos atores seriam pouco prováveis, o que geraria instabilidade e ciclos intermináveis. Relativizando perspectivas teóricas de matriz racional que apontariam uma tendência a ciclos intermináveis, o autor identifica um razoável grau de estabilidade ao analisar a *praxis* da deliberação política. Como se verá adiante, nosso presidencialismo de coalizão reflete, em parte, essa perspectiva.

Há o alerta, no entanto, de que nem sempre se poderá traduzir estabilidade por equilíbrio, e hipóteses envolvendo *logrolling*²⁵⁷ são um exemplo disso (na verdade, os fatores estabilizadores são bastante mais difíceis de serem investigados e teorizados): *logrolling* é basicamente a negociação de votos.²⁵⁸

Nada obstante, é possível indicar que a estabilidade pode ser tremendamente incômoda quando significa manter as regras do jogo diante da “vontade geral” de mudança. Entre nós, o tema da reforma política é exemplo disso: a heterogeneidade de propostas e interesses em conflito dificulta a aprovação de alguma delas e conserva a estabilidade do modelo atual, reconhecidamente pernicioso e falido por todo e qualquer parlamentar, de qualquer espectro político.

Em um primeiro momento, os estudos de ciência política consideravam que a dispersão pluralista de poder entre os grupos tenderia a promover estabilidade e uma movimentação ordenada em resposta às preferências políticas da comunidade. Imaginava-se que os grupos de interesse seriam subfinanciados, pouco organizados e, conseqüentemente, excessivamente sobrecarregados em sua atuação. Desta feita, provavelmente seus esforços teriam um viés de neutralização recíproca.

Dedicando maior atenção ao tema, a literatura especializada passou a uma mudança na percepção sobre a atuação dos grupos de interesses. Atualmente, muitos grupos ostentam vultosos recursos financeiros para o desempenho de suas atividades, engajamento em estratégias políticas sofisticadas e ativo envolvimento político:

“Assim, os agentes passam a buscar rendas a serem obtidas em função da adição de normas governamentais que lhes sejam vantajosas; é o *rent-seeking*. Uma firma tem um comportamento *rent-seeking* ao empreender visando uma renda para si ou para o grupo, investindo tempo e dinheiro. Para tanto, as empresas pagam salários de profissionais com influência junto ao alto escalão governamental; realizam reuniões para definir as estratégias de aproximação de autoridades públicas; eventual pagamento de propinas a autoridade alvo etc. (Tesserolli; Klein, 2016, p.21).”

²⁵⁷ A expressão inglesa teria derivado da frase “*I roll your log, and you roll the mine*” (em tradução livre, eu rolo seu tronco e você rola o meu), utilizada pelos colonos que inicialmente povoaram os EUA quando precisavam de ajuda para retirar de seu terreno um tronco de árvore que haviam cortado (Cruz, 2011, p. 01).

²⁵⁸ Como ocorre quando, por exemplo, o Executivo recompensa com projetos e emendas individuais os parlamentares que votaram com o governo, enquanto esses políticos tentam se beneficiar das políticas públicas contempladas na negociação com a finalidade de constituir capital político para sua reeleição.

E, em larga medida, como consequência disso, nem sempre há grupos atuantes nos dois lados de um embate, o que gera efeitos sociais perversos já que “os recursos utilizados nesse comportamento não aumentam a produtividade [...] e a perda de pressão competitiva gera uma redução do bem-estar social, em especial do excedente consumidor (*Idem.*):

“Há grandes grupos na sociedade que permanecem latentes e como tal incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros, enquanto outros grupos, muitas vezes com uma dimensão menor e com ganhos globais menores, são mais eficazes em organizarem-se e em influenciarem as políticas governamentais. Não há, pois, um mercado competitivo de grupos de interesse, pois certos grandes grupos (consumidores, pensionistas, desempregados e outros) permanecem latentes ou com atividades diminutas em relação ao que o seu número de membros e os ganhos globais advindos da acção colectiva deixariam supor (Pereira, 1997, p.434).”

George Stigler (2004) sinaliza isso ao abordar a *teoria dos grupos de interesse*, sugerindo que o processo político seria o resultado de uma negociação de interesses privados, realizado às custas do “interesse público”. É, nessa toada, inerentemente injusto e ineficiente.

Isto porque os grupos privados estariam preparados para apoiar, com recursos financeiros (logo, votos), o político que se dispuser a operar essa transferência ou alocação de recursos segundo seus interesses. O agente político, por sua vez, estaria sobejamente preocupado com sua reeleição e, portanto, disponível para desempenhar tal papel em troca de apoio eleitoral.

O pessimismo também está presente em relação ao princípio majoritário, a respeito do qual o *teorema de Arrow* prega a catástrofe: a teoria aponta que as votações majoritárias do processo político são caóticas e irracionais, a despeito do “espírito público” eventualmente presente nos atores envolvidos. Assim, suas decisões refletiriam resultados possivelmente contrários aos almejados pela maioria dos cidadãos, e poderiam ser explicados por meio da manipulação de aspectos próprios dos ciclos de votação.

Da breve exposição do cenário apresentado pela corrente clássica da *teoria da escolha pública*, pouco – ou nenhum – entusiasmo pela democracia representativa seria capaz de remanescer. Mas nem tudo é caos. E o ceticismo exagerado também não reflete satisfatoriamente a visão “realista”. Sobretudo porque a motivação da ação política não pode ser reduzida a um estreito conjunto de interesses egoísticos:

“The meaning I give to “interest” is based on Parsons' concept of need-disposition. Like a need-disposition, an interest is not simply “appetite,” a genetically given need, but is appetite conditioned by social experience. Appreciative values, for instance, will condition the objects in which the ego seeks its gratification—e.g., the profit motive is not inborn—and will be more or less integrated with the developing moral values of a society—e.g., the rise of the moral values of the welfare state will enhance the desire of individuals and groups for economic security. Also, moral values may directly encourage or inhibit the assertion of felt needs. As John Plamenatz has pointed out in a perceptive note, people are not likely to assert demands for the satisfaction of needs unless they believe them to be justifiable (BEER, 1956, p.23).”²⁵⁹

Ou seja, uma visão temperada da *public choice*, útil à compreensão do fenômeno do *lobby*, pode ser encontrada em Daniel Farber e Philip Frickey (1991): embora critiquem a influência cada vez maior dos grupos de interesse no processo político, não negam sua funcionalidade, e ainda reconhecem que nem toda ação empreendida por eles tem motivação egoísta. Nesse sentido, uma visão profundamente pessimista da ação dos grupos ainda gera o efeito perverso de desacreditar a participação daqueles que possuem finalidades sociais legítimas e atuam de forma a contribuir com o jogo democrático.

Em relação à leitura crítica, os autores apontam o revés da participação desigual, na medida em que nem todos integram grupos de interesse e, portanto, não conseguem contar com a força da ação coletiva para obter a satisfação de suas demandas. Tem-se, assim, um problema de acesso ao poder político. Consequentemente, além da desigualdade na participação, há o reflexo da desigualdade na distribuição dos recursos públicos (*Ibidem*, p.132).

Em síntese, fica a advertência de que a formação da vontade política não atende ao ideal imaginado pela representação dos interesses públicos. Ao contrário, pode sujeitar-se às vontades e ambições que se sagram vitoriosas no embate entre facções. Além disso, a regra da maioria oferece ilusões, riscos e subterfúgios: ao

²⁵⁹ O significado que dou a "interesse" baseia-se no conceito de necessidade-disposição de Parsons. Tal como uma necessidade-disposição, um interesse não é simplesmente "apetite", uma necessidade geneticamente dada, mas é um desejo condicionado pela experiência social. Os valores de gratidão, por exemplo, condicionarão os objetos nos quais o ego procura a sua recompensa - por exemplo, a motivação do lucro não é inata - e estarão mais ou menos integrados nos valores morais em desenvolvimento de uma sociedade - por exemplo, a expansão dos valores morais do Estado de bem-estar social reforçará o desejo de segurança econômica dos indivíduos e dos grupos. Além disso, os valores morais podem encorajar ou inibir diretamente a afirmação das necessidades experimentadas. Como John Plamenatz salientou numa nota perspicaz, as pessoas não são susceptíveis a fazer exigências para a satisfação de necessidades, a menos que acreditem que estas são justificáveis [tradução nossa].

questionar a capacidade de formação de um consenso majoritário nas deliberações públicas, a maior desconfiança está na referibilidade da escolha ao verdadeiro desejo das maiorias, em função de opções estratégicas envolvendo os ciclos de votação.

A mensagem essencial, porém, não é de caos, mas de ceticismo temperado: se a *mens legislatoris* costuma ser ficção e a decisão majoritária pode ir contra a vontade geral do povo, por outro lado é preciso enxergar a realidade para melhorá-la. Até porque, não sobreveio modelo reconhecidamente superior à democracia deliberativa para ser colocado em prática. Não carecendo ocultar suas adversidades, é preciso reconhecer que nem tudo é terra arrasada e que a virtude republicana, em alguma medida, faz-se notar:

“Todavia, a falha [...] da *public choice* é vedar à teoria a capacidade de ação intencional por parte de sujeitos coletivos, ou seja, de coletividades produtoras de solidariedade entre indivíduos supostamente egoístas, mas capazes de ação comum, como seriam, por exemplo, os movimentos sociais contemporâneos. Logo, a tentativa de observar a corrupção a partir de um viés estritamente racionalista desconsidera a ética presente na esfera pública que, esta sim, materializa o interesse público. A ideia presente no positivismo jurídico de que a lei materializa o interesse público; no estrutural-funcionalismo de que as instituições o materializam e de que a corrupção pode ter uma função positiva ou uma função negativa; e, finalmente, na *public choice* de que o interesse público é um conjunto de interesses privados estabilizados não leva em consideração, portanto, que a esfera pública é feita de valores compartilhados de maneira comum (FILGUEIRAS, 2008, p.144).”

Farber e Frickey relativizam o pessimismo e argumentam que, a partir dos diagnósticos trágicos, é possível promover o aprimoramento institucional para minorar essas falhas – que, embora presentes, não são intrínsecas ao sistema. Carina Quirino (2018, p. 970) sintetiza a utilidade da *public choice* para o sistema jurídico:

“Neste sentido, se utilizada como instrumento do intérprete, a TEP pode ser manejada para: (a) identificar problemas do sistema político para que juristas encontrem respostas jurídicas para o problema; (b) propor soluções que possibilitem técnicas que pretendam reduzir o *rent-seeking* ou aumentem a estabilidade legislativa; (c) quando as cortes procurarem outros valores, a TEP pode oferecer insights que contribuam para os prováveis benefícios de determinadas técnicas (a teoria descreve os meios, mas não os fins).”

Para além das correções de desenho das instituições, é possível pensar em formas de efetivar o uso das novas tecnologias para esse fim. Ou seja, é preciso

revisitar o estudo da *public choice* à luz dos instrumentos de controle e *accountability*²⁶⁰ de que dispomos atualmente.

Nada obstante, seja encarando a opção por ajustes institucionais, seja constatando a necessidade de amplas reformas, o combate à corrupção depende fundamentalmente do que se considera como tal. Cuida-se de uma premissa básica da análise.

Com efeito, para uma reflexão sobre a relação entre corrupção e captura, é imprescindível, como visto, decidir qual o conceito de corrupção que se pretende empregar. Afinal, como bem expõe Dan Ariely (2012), a mente humana opera com diversos mecanismos de justificação para os atos de moralidade questionável eventualmente praticados, sendo certo que múltiplas condutas poderiam ser percebidas como manifestamente desonestas (ou corruptas, *lato sensu*), mas serem de difícil caracterização como infrações ou delitos.

Pensando especificamente no tocante ao *lobby*, e na zona de penumbra moral em que ele pode ocorrer, nota-se que a captura não parece consubstanciar-se somente mediante pagamentos de contrapartidas quantificáveis, ou de evidente

²⁶⁰ “Accountability is used in two main ways in political theory, only one of which has the fundamental importance for democracy that I want to discuss. The first meaning is (1) Forensic-accountability. On this conception, “accountability” denotes the liability of a person to have his actions assessed by a tribunal on the basis of some established norm, such liability being predicated on the availability of a process, formal or informal, to assess his actions in that way. The classic case is that of a person who may be brought before a court: a tyrant or a kleptocrat may be brought before a tribunal to answer for some offense against the people subject to his rule. I call conception (1) “forensic accountability,” because of the judicial paradigm that it involves. The tribunal need not be a court in the strict sense. Forensic-accountability applies to any situation where a person’s actions are assessed impartially on the basis of a pre-established standard. But “accountability” may also mean something rather different, and this second meaning is the one I want to concentrate on — (2) Agent-accountability. On this conception, “accountability” denotes the duty owed by an agent to his principal, whereby the principal may demand from the agent an account of the work that the agent has been doing in the principal’s name or on the principal’s behalf, enabling the principal if she sees fit to sanction or replace the agent or terminate the agency relationship. My relation to my realtor is of this character: he makes certain arrangements for the purchase of a house on my behalf; he may even have a power of attorney to act in my name. But I am entitled to insist that he gives me a full account of what he has done and what he is doing and if I judge it adversely I may dispense with his services. I call conception (2) “agent-accountability” for obvious reasons. Conception (2) is basically a legal idea. [...] I distinguished two senses: (1) forensic-accountability and (2) agent-accountability, and I concentrated on the latter. But “accountability” may also have a third sense: (3) Consumer-accountability. On this conception, “accountability” denotes the fact that it is deemed desirable for an organization to take the views or preferences of specified others into account in deciding how to act. [...] In political and administrative contexts, consumer-accountability may involve an attempted appropriation of the moral force of one or both of the more specific conceptions, particularly the conception of agent-accountability that — as I have argued — is a crucial component of democratic theory (Waldron, 2014. p.29).”

referibilidade.²⁶¹ Outras situações, bastante mais singelas, podem conduzir à captura, como a mera expectativa de integração corporativa ao regulado, a demanda e o gosto pelo exercício de algum grau de poder decisório ou até mesmo a vaidade fútil.

Tais comportamentos dificilmente são caracterizados como infrações, mas podem representar mecanismos eficientes, embora muito singelos, de captura estatal. E aqui surge outro ponto de difícil mensuração: a relação entre cultura e corrupção segundo cada sociedade. O ato corrupto, duramente sancionado em determinado país, pode ser brandamente tolerado em outro.

Mas em que medida a cultura pode ser explicativa para o “estado da arte” em matéria de corrupção num dado país? O próximo capítulo percorrerá essa questão no tocante a uma certa tradição brasileira no assunto. E não consiste em “spoiler”, porque até intuitivo, destacar a recorrente falha argumentativa comumente presente nesse raciocínio:

“[...] use the existence of corruption as proof of the influence of culture inevitably becomes a circular argument: certain cultural norms cause corruption because corruption exists; corruption exists because of certain cultural norms (Dalton, 2005, p. 244).”²⁶²

Certo mesmo é que a *public choice*, enquanto ferramenta teórica, pode servir ao propósito de examinar o *lobbying* sob uma perspectiva crítica e, ao mesmo tempo, mais ‘realista’ sobre o papel e as implicações da atividade no processo político. E o faz destacando:

- (i) o agravamento do clientelismo – ante a prevalência dos interesses próprios de agentes políticos e lobistas, em prejuízo do interesse da sociedade. Isto porque os políticos estariam constantemente buscando a maximização de votos, recursos de campanha ou outras formas de apoio que os auxiliem à manutenção do poder; já os lobistas, estão envidando meios de influenciar políticas públicas em prol da satisfação dos

²⁶¹ “When bureaucrats are free to choose a course of action their choices will reflect the full array of incentives, operating on them: some will reflect the need to manage a workload; others will reflect the expectations of workplace peers and professional colleagues elsewhere; still others may reflect their own convictions. And some will reflect the needs of clients; that is, those people or groups that are affected disproportionately by the actions of the agency (Wilson, 1989, p.88).”

²⁶² Usar a existência de corrupção como prova da influência da cultura torna-se inevitavelmente um argumento circular: certas normas culturais causam corrupção porque a corrupção existe; a corrupção existe por causa de certas normas culturais [tradução nossa].

interesses de seus representados. Nessa interação, à luz da *public choice*, o comportamento racional (de troca) parece despontar como elemento constante (já que, através dele, ambos se beneficiam mutuamente);

- (ii) o peso do "*rent-seeking*" – no contexto do *lobbying*, os representantes de interesses buscam criar ou defender vantagens específicas para seus respectivos grupos de interesse (como subsídios, isenções fiscais ou regulações favoráveis). Embora tais expedientes possam ser vantajosos aos grupos contemplados, costumam ser frequentemente ineficientes do ponto de vista do corpo social em geral, pois consomem recursos que poderiam ser empregados de forma mais eficiente;
- (iii) o problema da *captura regulamentar* – que também decorreria da influência imoderada do *lobby* junto ao Estado regulador, que passa a atender mais aos interesses dos agentes do mercado o qual deveriam regular do que ao objetivo de trazer equilíbrio ao setor;
- (iv) o custo social de um *lobby* “predatório” – sobretudo em razão de decisões públicas que resultam de distorção informacional provocada deliberadamente pelo *lobbying* de grandes corporações (o que pode contribuir para a formação de monopólios ou oligopólios, e aprofundar as desigualdades socioeconômicas);
- (v) o custo democrático de um *lobby* “predatório” – diante do risco de as políticas públicas se afastarem do interesse da maioria da população (refletindo invariavelmente a satisfação de grupos privilegiados), o receio de erosão da confiança social nas instituições democráticas se torna um problema concreto.

Por outro lado, como foi possível constatar, embora a *public choice* forneça ferramentas analíticas notáveis a respeito das dinâmicas de interesse próprio que se configuram através do *lobby*, seus prognósticos podem levar a avaliações equivocadas – sobretudo se partirem das premissas construídas pelas primeiras gerações da TEP). E, assim sendo, não estarão indenes às críticas que já são direcionadas a essa linha teórica, dentre as quais:

- (i) o reducionismo exagerado do comportamento político ao interesse privado – decorrente de uma simplificação excessiva da motivação de agentes privados e atores políticos, que sobrevaloriza a perspectiva do

interesse particular em detrimento de variáveis valorativas que incluem aspectos ideológicos, cívicos, éticos, morais ou até passionais – igualmente aptos a influenciar (em diferentes medidas, obviamente) as decisões públicas;

- (ii) o determinismo da lógica econômica – aspecto que, de certa forma, instrui a crítica anterior, na medida em que aquele reducionismo decorre da aplicação de uma lógica estritamente econômica à análise do comportamento político. Esse viés, predominantemente radicado na escolha racional, certamente será incapaz de capturar a complexidade e a dinâmica do processo político – cuja análise comporta diferentes abordagens (ou melhor, cuja compreensão efetivamente demanda um estudo interdisciplinar);
- (iii) o reforço de uma visão pessimista do *lobbying* – na medida em que a *public choice* pode partir de premissas negativas a respeito da atividade, enfatizando acriticamente a associação entre *lobbying* e *rent-seeking* e *captura regulamentar* – e desconsiderando as contribuições que os lobistas podem trazer ao debate público justamente em função da defesa de interesses setoriais (que, de outra forma, poderiam ser ignorados ou desprezados ao longo do processo de tomada de decisão).

Em suma, a regulamentação do *lobby*, como discutido ao longo desta tese, poderia se beneficiar dos *insights* da *public choice* com relação aos riscos (reais) de *rent-seeking* e *captura regulamentar*, procurando adequar o escopo regulatório da matéria a esses cenários. Mas sem descuidar da necessidade de uma abordagem equilibrada da atividade (e necessariamente temperada em relação às problematizações propostas pela TEP), capaz de reconhecer espaços de contribuição do *lobbying* no processo democrático.

E isso é especialmente importante na orientação regulatória adotada, de forma que o texto legal não caminhe para uma rigidez normativa contraproducente, desatenta ao risco de criação de barreiras de acesso. Aliás, mais do que isso, parece recomendável que o viés pessimista acerca da atividade não se sobreponha aos cuidados de fortalecimento dos mecanismos de participação equitativa e transparente dos grupos de interesse. Em síntese, o equilíbrio da abordagem parece ser o caminho mais proveitoso à boa regulação do tema.

4. CAMINHOS DA REFRAÇÃO: OS DESAFIOS REGULATÓRIOS DO LOBBY

Leis e regulamentos afetam todos os domínios da vida social, repercutindo no dia a dia de cidadãos e no rumo de empresas. Com efeito, são suas balizas normativas que orientam comportamentos e viabilizam um bom ambiente de negócios, dentre inúmeras outras funcionalidades, sempre com a finalidade de garantir algum grau de segurança jurídica. A regulamentação que alcança esse fim, provavelmente contribui com crescimento econômico e bem-estar social, ao passo que aquela que se mostra inadequada ou ineficaz, certamente prejudica a ambos, direta ou reflexamente.

Nesse sentido, as regulamentações podem prever padrões de conduta, assim como políticas organizacionais também pode fazê-lo, via de regra estabelecendo princípios básicos de orientação e esclarecendo os limites de um comportamento tolerável. Mas padrões claros, bem definidos, também oferecem uma estrutura comum para gerar responsabilização, inclusive por meio da cominação de sanções por violações das regras de integridade pública.

Explica-se: o sistema de integridade, tomado em sentido amplo, é composto por uma série de padrões. Essas estruturas e tipos abrangem desde suborno, fraude, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, gestão e prevenção de conflitos de interesse, gestão de presentes e gratificações, declaração de bens e “quarentena”, até funções relacionadas à proteção de denunciante e promoção da integridade e transparência no *lobby*, passando pelo financiamento de campanhas e partidos políticos.

Embora vários órgãos e instituições possam ser responsáveis por desenhar e implementar as políticas associadas a esses padrões, sugere-se que sua inclusão na estrutura legal e regulatória é fundamental para obter melhores resultados.

Porém, alerta a OCDE que a normatização de uma atividade é empreitada cada vez mais complexa e disruptiva, o que requer cautelas adicionais:

“O ritmo asombroso da evolução tecnológica e a interligação sem precedentes das economias [sic] confrontam os governos com incerteza e complexidade em termos daquilo que deve ser regulamentado, e da forma como tal deve ser feito. A validade dos quadros regulamentares existentes e, na verdade, a capacidade dos governos para se adaptarem à mudança estão a ser postas em causa. Isto obriga a um setor público cada vez mais ágil, apto a explorar as inúmeras oportunidades

oferecidas pela evolução tecnológica para melhorar a elaboração das regras e assegurar a adaptação a novas realidades e riscos.”²⁶³

Nas últimas décadas, muita atenção tem sido dispensada à criminalização da corrupção, muito embora estruturas e estratégias legais e regulatórias fortes dependem não apenas da seara penal, mas também da adequação de leis civis e administrativas, bem como de códigos de conduta, ao sistema de valores e padrões de integridade (OCDE, 2020).

Veja-se como a percepção de um espaço decisório corrompido pode contribuir para a perda de legitimidade institucional nas democracias modernas: pesquisa recente (Francesco; Trein, 2020), realizada entre 2000 e 2015, em 42 nações democráticas, confirmaria a existência de correlação entre a implementação de regras de *lobby* e a queda nos níveis de corrupção.²⁶⁴

De toda forma, há certa tradição na doutrina brasileira – e, ainda na estrangeira – de que, quanto maior o controle, maiores são as chances de se evitar desvios e malfeitos de todo gênero²⁶⁶. Nesse sentido, qualquer reforço de controle tende a ser pré-compreendido, no mais das vezes, como medida salutar.

Essa lógica, difundida largamente no Brasil ao longo das últimas gerações de juristas, refletiu-se em uma expansão sem precedentes dos órgãos de controle – recentemente renovada sob o influxo midiático (e, por que não, impulsionada pelo capital político) conquistados por essas instâncias a partir da *Operação Lava Jato* e seus desdobramentos. Mas será que a ampliação do controle da Administração gera resultados auspiciosos? Essa é a problematização que acompanha o desenvolvimento deste tópico – e que repercute sobre a abordagem de todo o capítulo.

A complexidade envolvida tem que ver não apenas com o estabelecimento de mecanismos eficientes de prevenção, como também guarda profunda relação com a eliminação das oportunidades de transações corruptivas geradas no interior do próprio espaço normativo.

²⁶³ Perspectivas das Políticas Regulamentares da OCDE 2018. Disponível em: <https://www.oecdilibrary.org/sites/6eb4dac8-pt/index.html?itemId=/content/component/6eb4dac8-pt&mimeType=text/html>

²⁶⁴ FRANCESCO, Fabrizio de; TREIN, Phillip. How does corruption affect the adoption of lobby registers: a comparative analysis. *Politics and governance*, vol. 8, nº 2, 2020, p. 124.

²⁶⁶ Medauar, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 3ª ed. 2014. p. 15-17

Segundo a perspectiva estrutural-funcionalista de Samuel Huntington²⁶⁸ (retomando a breve abordagem da corrupção pela ótica da teoria da modernização) quando as organizações do sistema apresentam rigidez, simplicidade subordinação e desagregação entre seus membros, tornam-se grandes as chances de emergência da corrupção e de criação de um padrão de ação segundo a articulação de interesses.

Ou seja, uma vez que a institucionalização política seja insuficiente, a expansão das atividades do Estado (na tentativa de acompanhar a complexificação social e a modernização) acaba criando incentivos para a prática de corrupção:

“Em cenários de baixa institucionalização, portanto, a corrupção tende a ser uma prática mais acentuada, já que os processos de modernização implicam a consecução de novos atores na arena política, ensejando as clivagens sociais e um comportamento não conducente à norma [...] O sistema normativo tanto pode motivar quanto inibir a prática de corrupção. Seu sucesso em coibi-la, na vertente da modernização, depende da institucionalização política, entendida como a aceitação de normas por parte de uma comunidade. Os critérios de institucionalização são determinados funcionalmente, visando a assegurar a estabilidade e a previsibilidade dos sistemas sociais face aos dilemas da modernização. Desse modo, sociedades imbuídas da modernização, mas que tenham baixa institucionalização política, estão mais sujeitas às práticas de corrupção. Isto porque, entre modernização e institucionalização, há um hiato político, no qual a corrupção ocorre, possibilitando um agir orientado para a obtenção de bens e de vantagens ilegais.”²⁶⁹

A questão é apontada por Maria De Benedetto²⁷⁰, como um alerta a respeito do problema da corrupção como consequência de uma regulação contraproducente. Segundo a autora, deve-se pensar o corruptor/corrompido a partir das estruturas reguladoras e dos procedimentos regulatórios de que participam, e não como agentes externos ao sistema.

O que torna essa simbiose especialmente complexa – e eventualmente ainda mais nociva – é a coexistência em um ambiente de inflação legislativa, em cuja profusão de regramentos grassa larga margem de atuação transgressora, corruptiva ou sub-reptícia. Da mesma forma, normas tipificadoras de infrações que gozem de larga margem semântica podem ter o condão de provocar insegurança jurídica,

²⁶⁸ Huntington, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

²⁶⁹ Filgueiras, Fernando de Barros. "A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas". *Cadernos Cedes*, IUPERJ, nº 5, 2006, p.3-4. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>.

²⁷⁰ Benedetto, Maria De. "Understanding and preventing corruption: a regulatory approach", in *Preventing corruption and promoting good government and public integrity* (org.: Augutí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017.

difícultando a identificação objetiva das condutas vedadas, tanto para os particulares a que se destinam, quanto para os órgãos de controle no exercício de seu mister sancionatório. E, dessa forma, a discricionariedade associada à incerteza normativa pode abrir mais uma brecha para a corrupção (ativa) de agentes públicos.

A ideia remonta, *grosso modo*, ao recorrente aforismo do Justice Louis D. Brandeis: *Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*²⁷¹. Em um ambiente repleto de legislações e regulamentos estéreis, prolixos ou excessivamente complexos, apenas a clareza, simplificação e transparência são capazes de combater de forma eficiente a infestação de práticas corruptivas. No entanto, até mesmo a intensidade da luz lançada sobre os agentes e comportamentos envolvidos deve ser controlada, já que o excesso de clareza também dificulta a visão.

A questão, portanto, é bastante mais plural do que simplesmente criar leis anticorrupção e endurecer a legislação repressiva já existente. Se as regras podem ser usadas como instrumentos para combater e prevenir a corrupção, é preciso saber que também podem produzir efeitos em sentido oposto, o que significa que a boa regulação deve estar atenta não só aos custos de cumprimento e à delicada mensuração do ponto-ótimo de rigor, como aos mecanismos de prevenção e às ferramentas da economia comportamental. Estas últimas talvez possam cumprir um papel mais ativo nas políticas de combate à corrupção, tal como se dá em âmbito fiscal, onde vêm rendendo alguns bons frutos²⁷³.

De forma mais pormenorizada, Nicoletta Rangone²⁷⁴ recorre a uma abordagem baseada na dissuasão da corrupção por meio da racionalidade associada ao papel de sanções e controles adequados. A premissa dessa perspectiva é a insuficiência da abordagem tradicional, que ainda não dá a devida atenção aos

²⁷¹ A publicidade é recomendada justamente como um remédio para patologias sociais e industriais. Diz-se que a luz do sol é o melhor dos desinfetantes; a luz elétrica, o policial mais eficiente [tradução nossa]. Disponível em: <https://www.brandeis.edu/legacyfund/bio.html>

²⁷³ Disponível em: <https://geecusp.wordpress.com/2018/08/01/nudges-fiscais/>

²⁷⁴ RANGONE, Nicoletta. “A behavioral approach to administrative corruption prevention”, in Preventing corruption and promoting good government and public integrity (org.: Augutí Cerrillo-I-Martiniz e Juli Ponce), Bruxelas: 2017, pp. 68-99.

questionamentos promovidos pelas ciências cognitivas, que descrevem pessoas reais cuja decisão é afetada pelo viés, pela heurística e pela escolha dos seus pares.

Assim, a prevenção da corrupção por meio de regulação poderia ser enriquecida por investigações sobre como as pessoas pensam e se comportam, a fim de que se possa criar um quadro legislativo preventivo mais eficaz. Em outras palavras, defende-se (i) a simplificação regulatória e (ii) medidas de caráter *behaviorista* para tratar a questão, como regulamentação do *whistle-blower* e aumento da *smart transparency/ targeted disclosure*. Ter-se-ia, dessa forma, o caminho para uma regulação informada no comportamento como via para aperfeiçoar a conduta individual e coletiva.

Thomas (2008, p. 329), por exemplo, menciona algumas expectativas que se formam ao redor de uma legislação regulatória e questiona: a lei deve buscar equalizar as tensões do campo político; prevenir abusos de interesse; dar publicidade aos contatos de *lobby* ou deve promover um somatório das três intervenções?

Para o autor, uma norma seria incapaz de abranger dimensões importantes e dar efetividade a determinados padrões, como prevenir os abusos do *lobby* ou equilibrar as influências dos grupos. Isso porque, o ponto central da prática é o elemento humano – e as leis podem até regular alguns aspectos das relações sociais e prever sanções ao cometimento de práticas ilícitas, mas seguramente não conta com meios suficientes para bani-las por completo.

Assim, o melhor que se poderia esperar de uma legislação regulatória seria, em sua visão, a restrição de abusos potenciais, tais como contribuições de campanha, oferecimento de *benesses* a funcionários públicos e, ainda, o monitoramento e publicidade das atividades de lobistas. Dessa forma, seria necessário delimitar a finalidade de uma regulamentação de *lobby*, de modo a fazê-la efetiva no que tange, principalmente, ao incremento da transparência e do acesso à informação, de modo a atrair a opinião pública para os interesses ocultos na motivação da tomada de decisões públicas. Nessa toada, trazendo-se o processo de negociação para uma dimensão visível, aí então o escrutínio público poderia ser despertado.

Veja-se que a *Lei Anticorrupção* produziu incentivos para que muitas empresas venham criando programas de *compliance* internos, promovendo uma nova percepção – ou, no mínimo, um cuidado maior – em relação à cultura

organizacional e à integridade em suas relações com o Poder Público. Em última análise, é preciso estar atento aos incentivos – e a economia comportamental pode oferecer, de fato, um bom instrumental nesse sentido – e adotar cautela na mensuração da intensidade regulatória – e aqui a regulação por etapas pode representar uma alternativa.

Até aqui, talvez seja possível imaginar um viés crítico à opção que parece mais natural ao nosso legislador: a de estabelecer (quaisquer) parâmetros normativos para o *lobby*, a fim de não perder contato com a onda regulatória formada na última década.²⁷⁶ Na dúvida entre a utilidade de regular ou não, e na incerteza quanto aos efeitos benéficos ou deletérios, parece que Estado tende a dar vazão ao seu ímpeto regulatório – se é que seja possível confirmar empiricamente um modismo regulatório. Mas, a bem da verdade, a problematização é quanto aos meios empregados, não quanto à finalidade regulatória em si. Adiante o ponto será mais desenvolvido.

De toda forma, entre os que defendem a regulamentação, as principais razões podem ser assim sistematizadas:²⁷⁹

I. Trata-se não apenas de instrumento de combate à corrupção, como também ferramenta indutora de publicidade no processo de manifestação de interesses. Cuida-se, assim, de medida fortalecedora de dois componentes indispensáveis ao regime democrático: transparência – tomada na acepção de tornar disponíveis informações sobre a atuação de lobistas e agentes públicos – e *accountability* – compreendida como o conjunto de mecanismos de prestação de contas/ responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos.

²⁷⁶ Estudo do IPEA sobre o tema aponta para essa tendência: “Resumidamente, pode-se afirmar que os respondentes concordam com os efeitos positivos e refutam os efeitos negativos que a literatura sugere que podem ser gerados com a regulamentação do *lobby*.” SANTOS, Manoel Leonardo, Cunha, Lucas Cunha *In* Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6252>>

²⁷⁹ Freitas, *Rebeca dos Santos*. A reforma política e a regulamentação do *lobby* no Brasil. *In* Reforma política e perspectivas de democracia constitucional/ organizadores: Thomas Bustamante, José Adércio Leite Sampaio, José Victor Nascimento Martins. - Belo Horizonte: Initia Via, 2016.

II. Viabilizaria a existência de um controle recíproco entre os grupos de lobistas, o que pode funcionar como incentivo à autorregulação e competição. Nessa toada, tais atores buscariam fiscalizar as relações estabelecidas entre seus concorrentes e os agentes políticos, a fim de reduzir as chances de captura dos tomadores de decisão.

III. A regulamentação não teria o condão de inibir o *lobby*, mas, ao contrário, legitimar tanto sua existência quanto a atuação dos lobistas.

IV. Em relação a esses, a definição de parâmetros legais de operação lhes permitiria agir mais proficuamente como fornecedores de conhecimento especializado junto às autoridades governamentais. Isto porque, à medida que formulam suas demandas, contribuiriam para a tomada de decisão por meio dos subsídios técnicos que apresentam a respeito da política pública que lhes interessa influenciar. Com isso, cooperariam com a ampliação do acervo de informações do poder público.

V. O vazio de regulamentação concorreria decisivamente para a assimetria de ação entre os grupos de pressão, o que facilitaria a predominância dos interesses mais organizados e com maior capacidade financeira.

Em sentido oposto, e em linhas gerais, os argumentos podem ser formulados por meio de questionamentos:

I. Caso se faça a opção legislativa pelo credenciamento do profissional de representação de interesses, como seria possível impor condições para uma legítima tentativa de influenciar na tomada de decisões políticas?

Argumenta-se que isso representaria uma restrição ao direito básico de buscar a satisfação de interesses por meio do jogo democrático. Ou seja, um primeiro obstáculo de acesso guarda relação com a percepção de que apenas através dos canais formais de representação um grupo de interesses estaria apto a participar da deliberação política.

II. A regulamentação não se inclinaria a reforçar a clivagem entre grupos mais organizados e economicamente mais fortes e grupos de interesses coletivos da sociedade de menor alcance e estrutura?

Veja-se que o segundo argumento tem que ver com a possibilidade de a desigualdade que permeia os grupos de interesse ser aprofundada em razão dos

ônus gerados pela regulamentação: custos de credenciamento, de disponibilização de informações, de produção de relatórios etc. Ou seja, ter-se-ia um obstáculo de natureza econômica a frear a ação de grupos mais frágeis e/ou pouco institucionalizados.²⁸⁰ Com efeito, haveria manifesto desestímulo ao credenciamento.

III.A regulamentação, ao vulnerar a relação entre o representante de interesses e o agente político, não tenderia a tornar as negociações políticas mais difíceis e engessadas, sobretudo em função da dilatada necessidade de participação e escrutínio?

Tal pretexto, embora seja dos mais frágeis do ponto de vista dogmático, sugere o comprometimento da produção de acordos políticos e o retardamento do processo de tomada de decisão, podendo provocar, até mesmo, imobilismo decisional, o que, na prática, encontra alguma razão.

IV.Em uma análise de custo-benefício, o ônus gerado em função do controle e monitoramento da atividade não superaria o bônus esperado com a iniciativa?

V.Há utilidade em regulamentar a matéria para que se permita reconhecer o *lobby* como atividade lícita e ética de defesa de interesses? Os pecados atribuídos ao *lobismo* não seriam um reflexo da baixa qualidade do sistema político e das disfunções conjunturais do jogo democrático? Nesse caso, a melhor forma de conversão dos pecados é a regulamentação? Vale correr o risco de ineficácia normativa?

VI.Já não haveria instrumentos legais de controle suficientes, tanto por instituições públicas ou privadas? As leis de conflito de interesses, acesso à informação, anticorrupção, improbidade administrativa; os códigos de ética da alta administração pública e de ética e decoreto parlamentar, assim como os programas de gestão de políticas de *compliance* das empresas, não seriam suficientes para coibir a prática de ilícitos? Vale correr o risco de inflação legislativa?

²⁸⁰ “Para impedir ou dificultar a captura pelos interesses privados, o sistema político pode adotar medidas tais como a redução dos custos de organização política, permitindo que um maior número de grupos de interesse possa atuar num determinado setor, exercendo um sistema de checks and balances, ou a redistribuição do acesso político, também de forma a permitir que o acesso seja mais amplamente distribuído.” In SANTOS, Manoel Leonardo W. D.; SILVA, Mariana Batista da; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 218.

Das propostas em discussão, verifica-se justamente a migração de um modelo intermediário para um de regulamentação branda. A respeito da adoção do credenciamento opcional do profissional de relações governamentais, vê-se que o tratamento normativo foi caminhando exatamente para uma zona mais confortável, de acomodação de interesses. Conforme se constatará adiante, a última versão em tramitação prescindiu de dispositivo prevendo que o órgão de controle e fiscalização da atividade ofereça a possibilidade de cadastramento, apresentação de relatórios de atividades e gastos online, por exemplo.

Certo é que há grupos significativamente influentes que se manifestam favoravelmente à regulamentação do *lobby*, mas que, em termos práticos, não o são. Talvez tenha o temor de que a fixação de regras estabelecendo um cenário muito diverso do atual acabe tirando-lhes de suas posições de *stakeholders* preferenciais. Logo, o debate sobre a matéria deve estar atento a essa situação, sob pena de aprovação de uma lei meramente formal e inócua, sob pretexto de representar algum grau de progresso na regulação da atividade.

Indo mais a fundo, é essencial investigar como as iniciativas locais se socorrem desses parâmetros e modelos, e até mesmo o grau de comprometimento das diretrizes propostas por agências e organismos internacionais com suas próprias premissas, estratégias e inclinações políticas – eventualmente alinhadas aos interesses pouco republicanos de parcela dos *stakeholders* locais.²⁸¹

Vale o registro, por fim, da advertência de Bobbio no tocante à relevante influência da cultura política sobre *lobby* operado na prática:

As diferenças mais significativas entre as várias formas das atividades dos Grupos de pressão podem se fazer relacionar, de um lado, com as características do processo decisional e, de outro, com a cultura política do sistema em que eles operam. Começemos pelo segundo fator. Nos países em que sua atividade evoca o fantasma do Governo invisível e da corrupção, ou onde ela é considerada nociva e ilegítima, os Grupos de pressão tenderão a desenvolver um trabalho de persuasão e de pressão, não à luz do sol, mas através de consultas e negociações mais ou menos secretas, e o *locus* da sua atividade não será o Parlamento nem o Governo, mas os ministérios em especial. Esta derivação é, além disso, respectivamente favorecida e inibida pela vastidão ou pela estreiteza do âmbito de discricção que gozam os ministérios na aplicação das leis aprovadas pelo Parlamento. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, este âmbito de discricção é mais elevado; na França

²⁸¹O significado de corrupção, por exemplo, varia de país para país. Assim, o que é rotulado como ato corrupto em determinado lugar pode ser considerado aceitável em outro.

e na Itália é muito mais restrito, por causa da proliferação de pequenas leis a respeito dos regulamentos administrativos.²⁸²

Porém, a lição fundamental, rigorosamente cabível nas reflexões que envolvem a regulamentação do *lobby*,²⁸³ está em Abranches:

Toda comparação tem algo de arbitrário. Querer aplicar regras de organização observadas em outras formações sociais, com história e estruturas diversas, corresponderia a um exercício de engenharia institucional artificial e exótico. Mas a observação de experiências distintas pode tomar mais saliente aquilo que já temos em comum com outras democracias e o que há de específico e problemático em nossa vivência, estimulando a busca de soluções a ela apropriadas.²⁸⁴

4.1. Tipos regulatórios e parâmetros de controle

Viu-se que o processo de introdução de regras de *lobbying* em um ordenamento jurídico encontra diversos obstáculos. O primeiro e um dos mais complexos é a definição do que se entende por “*lobby*”. Nesse sentido, o ponto de partida da reflexão regulatória aparenta ser uma definição clara de ‘*lobbying*’ e ‘lobista’. Além disso, os requisitos de transparência adotados devem guardar pertinência com a delimitação de objetivos estabelecidos, de tal forma que os regulados os cumpram e as entidades de controle os apliquem efetivamente (OCDE, 2014).

No próximo capítulo, será possível observar que os governos que optaram por regulamentar o *lobbying* escolheram adotar, em sua maioria, *registros públicos* como componentes-chave das estruturas de transparência, mas a quantidade e o tipo de informações fornecidas e publicizadas apresentam grande variedade entre os países.

Em pesquisa da OCDE, de 2014, sobre os registros de transparência, constatou-se que, embora a divulgação de dados financeiros fosse vista como aspecto crucial por lobistas e legisladores, a apresentação de contribuições para campanhas políticas – juntamente com outras informações de atividades de *lobby* –

²⁸²Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. Dicionário de política. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Volume 1, p. 567.

²⁸³ Que defluem, em particular, dos últimos itens; mas também de todo o presente capítulo, inspirado pelo comparativismo.

²⁸⁴ Abranches, op. cit., p.10.

era exigida por pequena minoria dos registradores, e em pouquíssimos casos a informação foi disponibilizada publicamente.

A maioria dos lobistas pesquisados também afirmou que as sanções governamentais eram inexistentes ou tinham baixa capacidade dissuasiva, deixando poucos incentivos para o cumprir espontâneo dos regulamentos (OCDE, 2014).

Porém, desde então, a transparência nas atividades de *lobby* através da divulgação e do acesso a informações sobre *lobby* aumentou consideravelmente. Em 2020, 18 países possuíam registros públicos com informações sobre lobistas e/ou atividades de *lobby* (OCDE, 2021). Alguns países optaram por atribuir boa parte das responsabilidades relacionadas à transparência sobre funcionários e órgãos públicos, exigindo-lhes que a divulgação de informações sobre suas reuniões através das chamadas “agendas abertas”.²⁸⁵

As conclusões da atualização da pesquisa da OCDE (2021, p. 30-31) apontam destaques que mereceriam maior atenção dos países participantes:

(i) Transparência limitada em relação aos objetivos das atividades de <i>lobbying</i>
(ii) Transparência limitada sobre quem conduz as atividades de <i>lobby</i>
(iii) É necessário induzir mais transparência sobre todas as formas de influência
(iv) Informações divulgadas apresentando incompletude obstáculos de acesso, dificultando o escrutínio público
(v) É necessário estimular o uso de ferramentas digitais por lobistas para induzir conformidade.
(iv) Limitações em auditorias e revisões periódicas de regras e diretrizes sobre <i>lobbying</i>

Dentre os países que colocaram o ônus da transparência sobre funcionários e órgãos públicos, há os que optaram por fazê-lo através de um registro (Chile e Eslovênia, por exemplo), ou apenas por meio das *agendas abertas* (Reino Unido, União Europeia, v.g.), e/ou, ainda, determinando que os agentes públicos reportem as reuniões com lobistas aos seus superiores hierárquicos (a exemplo de Hungria, Letônia e Eslovênia).

Nesse sentido, uma *agenda aberta* pode incluir informações gerais sobre as reuniões de um agente público, com divulgação de data e hora do contato, partes interessadas presentes à reunião e seu objetivo. O estudo da Organização revela que, nos países que adotam uma combinação de registros de *lobby* e agendas abertas

(por exemplo, Reino Unido e Romênia), a verificação cruzada pode oferecer uma oportunidade de análise sobre quem tentou influenciar a autoridade público e como o fez. Noutros países, as agendas podem ser disponibilizadas mediante solicitação ou em circunstâncias específicas.

Das nações pesquisadas que adotaram o registro de lobistas, todas contavam com uma instituição ou órgão responsável pelo monitoramento e controle do registro de transparência (OCDE, 2021, p. 70). A maioria destes órgãos controladores monitora e certifica: i) o cumprimento das obrigações de divulgação; ii) se a informação submetida é íntegra e verdadeira. O Chile, por outro lado, conta apenas com disponibilidade pública das divulgações de *lobby* e dos relatórios de apuração de condutas para detectar eventuais violações e promover o cumprimento das regras e diretrizes de *lobby* (*Ibid.*, p.72).

Em relação ao quadro de sanções, os países que estabeleceram regras de *lobbying* preveem uma série de punições disciplinares/ administrativas, estabelecidas em gradação, tais como advertências ou repreensões, multas, exclusão ou suspensão do registro de *lobbying* por determinado período (eventualmente associadas a uma proibição de exercer atividades de *lobbying* ou a uma suspensão permanente do registro). Em alguns poucos cenários, notou-se a existência de dispositivos penais aplicáveis, cominando pena de prisão (p.73).

Em resumo, pode-se apontar os seguintes conteúdos comumente presentes nas regulamentações de *lobby*:

1. Definição dos Conceitos de Lobby e de Lobista
Quais atividades configuram <i>lobby</i> ;
Quem é lobista;
Esferas de Poder em que o <i>lobby</i> pode ocorrer e agentes públicos suscetíveis
Exceções cabíveis.
2. Publicidade e Transparência
Quantidade e detalhamento das informações a serem divulgadas por lobistas e agentes públicos.
Informações centrais a serem divulgadas por lobistas:
- Interesse representado;
- Objeto do <i>lobby</i> ;
- Instituições públicas nas quais o <i>lobby</i> é realizado
Agentes públicos – deveres de publicidade e transparência buscam assegurar que as decisões tomadas não foram influenciadas por interesses desconhecidos, nem motivadas pelo recebimento de algum benefício indevido.
3. Processos e Tecnologias de Registro de Lobistas
Reflexo do sistema jurídico de cada Estado.
Ex: necessidade de registro em cada Casa Legislativa.
Utilização de meios eletrônicos e da <i>internet</i> para o registro, divulgação e armazenamento de informações de lobistas.

Tempo do registro – ser realizado em tempo hábil e com atualizações periódicas.
4. Normas de Conduta
Previsão de normas de conduta aplicáveis a lobistas e a agentes públicos - garantia da integridade das relações e observância dos princípios de transparência, integridade e honestidade - fomento de uma cultura de integridade.
Status das normas de conduta:
- Voluntárias
- Adoção incentivada pelo governo
- Imposição
5. Controle e Sanções
Sanções formais e efetivas para o descumprimento de regras de conduta e poderes de investigação e controle para as autoridades de registro.
Sanções - previstas conforme a natureza e o(s) objetivo(s) da regulamentação
- administrativas;
- civis;
- criminais

Tabela 2 - Ferramentas de transparência no lobby

Registros de lobby	Registros públicos voluntários ou obrigatórios nos quais lobistas e/ou funcionários públicos devem divulgar informações sobre suas interações. As informações divulgadas podem incluir o propósito do lobby, seus beneficiários e as atividades específicas conduzidas.
Agendas públicas	A obrigação de certas categorias de funcionários públicos publicarem sua agenda <i>on-line</i> , incluindo suas reuniões com organizações externas e grupos de interesse.
Pegada da tomada de decisão pública	Documentação que detalha as partes interessadas que buscaram influenciar a decisão ou foram consultadas em seu desenvolvimento e mostra quais contribuições foram enviadas ao processo específico de tomada de decisão pública e quais medidas foram tomadas para garantir a inclusão das partes interessadas no desenvolvimento do regulamento.

Fonte: OCDE, 2021

4.2. O *prêt-à-porter* da OCDE

Há mais de uma década atrás, o tema da regulamentação do *lobby* ganhou relevância na agenda internacional, passando a figurar no radar de pesquisa de diferentes organismos internacionais – e extravasou de vez o domínio das preocupações internas dos diferentes países pelo mundo.

A OCDE, por exemplo, desde 2009, lançou-se ao estudo regular do *lobbying* e dos tipos de regulações existentes nos países membros da Organização. E, desde então, vem estimulando a adoção de normas destinadas à regulamentação do *lobby*, seja dentre seus países membros – 38 nações, hoje em dia seja – seja por não-membros (ou membros em potencial, categoria à qual o Brasil está incluído).

À luz dos estudos conduzidos pela Organização, os resultados obtidos indicam que a representação de interesses conduzida ao alvedrio de valores como

transparência e integridade, e descomprometida em relação à diversidade dos segmentos sociais representados, conduziu à cenários de ineficiência econômica e social – com desperdício de recursos públicos e aprofundamento de desigualdades em todos os níveis (OCDE, 2021)²⁸⁶. Mas, no plano político, a frequência de práticas indevidas associadas ao *lobbying* serviu para vulnerar, paulatinamente, a confiança cidadã na higidez do processo democrático.

Diante desse diagnóstico, em 2010, a Organização a publicou sua *Recomendação para a Transparência e Integridade no Lobby*, destacando a importância de um desenho regulatório para a atividade que seja capaz de:

(i) proporcionar condições justas e equitativas a todas as partes interessadas em participar na formulação e implementação de políticas públicas;
(ii) compatibilizar a regulamentação do <i>lobby</i> com uma política orientada à boa governança pública;
(iii) promover transparência às atividades de <i>lobby</i> , sujeitando a controle público – em formato que permita o controle social – a identificação de lobistas, objetivos das atividades, partes interessadas e agentes públicos implicados;
(iv) estimular a cultura da integridade, mitigando riscos de conflito de interesses e de uso indevido de informações privilegiadas;
(v) incentivar a conformidade das condutas de agentes públicos e privados às regras preestabelecidas, com a previsão de mecanismos de monitoramento e controle do <i>lobby</i> , incluindo a possibilidade de instrumentos sancionatórios

Ao longo de boa parte desses anos de pesquisa sobre o tema, o foco do trabalho da OCDE se deteve em duas diretrizes claras, especialmente para fins de avaliação ou recomendação regulatória: fomento à transparência e promoção de uma cultura de integridade. Acreditava-se que uma boa regulação da atividade estaria bem encaminhada se apostasse no incremento dessas duas diretrizes, de forma a contribuir para um ambiente de governança pública apto a aumentar a confiança social no Poder Público.

Nesse sentido, muitas legislações de *lobby* editadas nos últimos anos (no próximo capítulo será possível observar a ‘explosão’ de regulamentos justamente nesses últimos 10, 15 anos) têm dado nítido enfoque à transparência enquanto princípio regulatório basilar. Daí porque dispõem, detalhadamente, sobre questões envolvendo registro de lobistas, divulgação de gastos com *lobby*, detalhamento de

²⁸⁶ OCDE. Lobbying in the 21st century: transparency, integrity and access. OECD, 2021.

interesses representados, publicização de autoridades públicas contatadas, dentre outras.

Em outro giro, o princípio da integridade também foi notabilizado no âmbito regulatório da atividade, servindo de inspiração para mecanismos de indução ao cumprimento das regras de *lobbying*²⁸⁷. Com efeito, transparência e integridade figuraram como os dois ‘pilares’ que sustentaram boa parte dos projetos de regulamentação do *lobby* pelo mundo – sobretudo dentre os países que integram a OCDE.

Uma década após a divulgação das recomendações da Organização para a regulamentação do *lobby*, assentes no binômio transparência-integridade, a Organização se pôs a atualizar a pesquisa com o tema da regulamentação da atividade em uma escala global. Nesse sentido, a vasta pesquisa contida no relatório da OCDE, de 2021, obteve evidências de que a dupla de princípios não fora capaz de diversificar o acesso ao campo de representação de interesse, ou torná-lo mais equitativo e, conseqüentemente, mais democrático.

Os achados trazidos pelo relatório também demonstraram que mais da metade dos lobistas entrevistados na pesquisa apontaram que as regulamentações de *lobby* nem sempre conseguem promover equidade de tratamento entre os interessados nos processos de tomada de decisão. Dessa feita, grupos poderosos e grandes corporações, valendo-se de sua primazia econômica, prevalecem na disputa de influência travada junto aos agentes públicos, deixando uma gama de interesses sub representados na tomada de decisão.

Em razão desses resultados, a Organização passou a destacar uma terceira diretriz de regulamentação do *lobby*: o acesso. Esse terceiro aspecto pareceu emergir como condição fundamental para um modelo regulatório promissor, passando a constituir um tripé junto à transparência e à integridade.

²⁸⁷ O próximo capítulo também permitirá observar, à luz do caso norte-americano, como a alteração da lei de *lobby* por lá, em 2007, sinalizou o reconhecimento de que medidas de transparência (registro de lobistas e informe de gastos com a prática, por exemplo) já não seriam suficientes para frear os escândalos de corrupção associados ao *lobby*). De fato, a nova legislação recrudesceu o rigor regulatório, abrindo espaço para a ascensão da integridade como objetivo da norma, a fim de disciplinar o *lobby* que vinha sendo praticado.

Com a revisão metodológica estabelecida, a OCDE incorporou a importância do acesso (às instâncias de tomada de decisão) às diretrizes de regulamentação da atividade, como forma de ampliar a legitimidade democrática do saldo decisório. A partir dessas linhas-mestras, desenvolveu, então, os 10 princípios de regulamentação do *lobby* que passou a recomendar, dispostos a seguir (OCDE, 2021):

Áreas identificadas pela OCDE	10 princípios para transparência e integridade no lobby
I. Construir um quadro eficaz e justo para a abertura e o acesso	1. Os países devem proporcionar condições equitativas, concedendo a todas as partes interessadas acesso justo e equitativo ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas. ²⁸⁸
	2. As regras e diretrizes sobre lobby devem abordar as preocupações de governança relacionadas às práticas de lobby e respeitar os contextos sociopolíticos e administrativos. ²⁸⁹
	3. As regras e diretrizes sobre lobby devem ser consistentes com as estruturas políticas e regulatórias mais amplas. ²⁹⁰
	4. Os países devem definir claramente os termos "lobby" e "lobista" quando considerarem ou desenvolverem regras e diretrizes sobre lobby. ²⁹¹
II. Aumentar a transparência	5. Os países devem fornecer um grau adequado de transparência para garantir que funcionários públicos, cidadãos e empresas possam obter informações suficientes sobre atividades de lobby. ²⁹²
	6. Os países devem permitir que as partes interessadas – incluindo organizações da sociedade civil, empresas, a mídia e o público em geral – examinem as atividades de lobby. ²⁹³
III. Promover uma cultura de integridade	7. Os países devem promover uma cultura de integridade nas organizações públicas e na tomada de decisões, fornecendo regras e diretrizes claras de conduta para funcionários públicos. ²⁹⁴
	8. Os lobistas devem cumprir padrões de profissionalismo e transparência; eles compartilham a responsabilidade de promover uma cultura de transparência e integridade no lobby. ²⁹⁵

²⁸⁸ Countries should provide a level playing field by granting all stakeholders fair and equitable access to the development and implementation of public policies.

²⁸⁹ Rules and guidelines on lobbying should address the governance concerns related to lobbying practices, and respect the socio-political and administrative contexts.

²⁹⁰ Rules and guidelines on lobbying should be consistent with the wider policy and regulatory frameworks.

²⁹¹ Countries should clearly define the terms 'lobbying' and 'lobbyist' when they consider or develop rules and guidelines on lobbying.

²⁹² Countries should provide an adequate degree of transparency to ensure that public officials, citizens and businesses can obtain sufficient information on lobbying activities.

²⁹³ Countries should enable stakeholders – including civil society organisations, businesses, the media and the general public – to scrutinise lobbying activities.

²⁹⁴ Countries should foster a culture of integrity in public organisations and decision making by providing clear rules and guidelines of conduct for public officials

²⁹⁵ Lobbyists should comply with standards of professionalism and transparency; they share responsibility for fostering a culture of transparency and integrity in lobbying.

IV. Oferecer mecanismos para implementação, conformidade e revisão eficazes	9. Os países devem envolver os principais atores na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para alcançar a conformidade. ²⁹⁶
	10. Os países devem revisar o funcionamento de suas regras e diretrizes relacionadas ao lobby periodicamente e fazer os ajustes necessários à luz da experiência. ²⁹⁷

Ainda em relação ao relatório de 2021, a OCDE constatou inúmeras limitações nas legislações pesquisadas no que tange à dimensão da **transparência**:

i) raros são os países que viabilizam a transparência no âmbito dos três Poderes – e ficou especialmente destacado o crescimento significativo do ativismo judicial por todo o mundo (tornando-se um espaço ainda mais permeável ao *lobby*, mas – arrisca-se dizer – dos menos aptos a ser monitorado);

ii) a transparência da atividade em nível subnacional constitui achado raro. É justamente nessa seara, entretanto, que o lobby opera mais próximo às decisões que afetam o dia a dia do cidadão;

iii) as regulamentações pelo mundo estabelecem tantas exceções à incidência da norma que define o lobista, que a transparência foi tremendamente fragilizada em relação a um sem-número de atores implicados no *lobbying*;

iv) finalmente, a pesquisa identificou que as informações franqueadas ao controle social são, em muitos casos, insuficientes. Daí porque, pouco se prestam ao monitoramento e fiscalização, uma vez que as informações disponibilizadas não permitem identificar aspectos essenciais à compreensão do *lobbying*. Por outro lado, em alguns países analisados o problema decorreu não só dessa dificuldade material de acesso às informações, como também de obstáculos de ordem formal – o formato disponibilizado para a publicização dos dados não era adequado ou facilmente acessível.

Sob a perspectiva da **integridade**, a pesquisa identificou, de forma geral, um baixo grau de rigor regulatório em relação aos padrões de conduta esperados de agentes públicos nos contatos com lobistas. Particularmente, constatou-se (i) um foco de problemas a respeito do instituto da “quarentena” (ou, “portas giratórias”), a reboque de disposições pouco claras e/ou de baixo grau de cumprimento – em

²⁹⁶ *Countries should involve key actors in implementing a coherent spectrum of strategies and practices to achieve compliance.*

²⁹⁷ *Countries should review the functioning of their rules and guidelines related to lobbying on a periodic basis and make necessary adjustments in light of experience.*

relação ao momento de saída de um agente público do setor público, seguido por seu ingresso no setor privado.

Em outra medida, notou-se que a integridade dos regulamentos vem sendo fragilizada com a disseminação da (ii) previsão de adesão voluntária de lobistas a códigos de conduta. Esse controle “frouxo” não parece trazer resultados no sentido de dissuadir condutas indevidas ou evitar o recurso a métodos escusos de exercício de influência junto aos tomadores de decisão.

Por fim, no plano do **acesso**²⁹⁸ e participação isonômica, os resultados obtidos sinalizam que, mesmo em países aderentes às orientações gerais da OCDE quanto a esse terceiro eixo normativo, poucos efeitos práticos foram observados a respeito de uma efetiva ampliação do acesso de interessados diversos e/ou de sua participação no processo decisório. Ou, em breves palavras, não foi aferido bônus de democratização no processo de tomada de decisão – capaz de equilibrar a disputa de influência.

Assim, nada obstante a existência de mecanismos formais de ampliação da participação em alguns regulamentos (como o incremento de consultas e audiências públicas), em boa parte deles faltaria uma estrutura institucional capaz de proporcionar efetividade a esses instrumentos:

Several countries have also broadened their consultation practices and made them more accessible to the wider public. However, even if formal requirements for engagement with all stakeholders usually exist, most countries still lack the institutional structure to ensure that this functions well in practice (OCDE, 2021).

Em suma, o relatório é valioso para subsidiar o caso brasileiro, uma vez que revela uma visão geral dos entraves à regulamentação do *lobby* em distintos contextos regulatórios internacionais, e sob diferentes dimensões de normatização da atividade.

Mais recentemente, já em 2024, o Conselho de Transparência e Integridade no *lobbying* (OCDE) emitiu novo relatório²⁹⁹ contendo recomendações para a

²⁹⁸ Os problemas relacionados ao acesso costumam estar relacionados à: (i) falta de informação, já que grupos interessados podem desconhecer as chances e meios de participação na instância decisória; (ii) participação tardia em fase do processo de tomada de decisão, com consequente perda de influência; (iii) limitação de informações disponibilizadas ao público, o que gera uma distorção de assimetria e dificulta participação adequada (OCDE, 2021)

²⁹⁹ De pesquisa processada entre novembro e dezembro de 2022.

atividade, tendo em vista a identificação de lacunas³⁰⁰ e a atualização de expectativas em relação ao cumprimento das duas primeiras diretrizes – transparência e integridade – pelos países-membros e ‘aderentes’. Assim, dentre outras, a organização passou a sinalizar as seguintes recomendações:

a) disponibilização – on-line, acessível e, preferencialmente, em formato de dados abertos que permita o controle social – das seguintes informações ao público:

i) dados detalhados sobre as atividades de lobby, incluindo a especificação da natureza dos interesses representados e em nome de quem o faz;
ii) os agentes públicos ‘alvos’ dos contatos de <i>lobby</i> ;
iii) a questão política ou ato regulamentar envolvido;
iv) os objetivos da intervenção; e
v) os métodos empregados (incluindo a documentação de apoio submetida no desempenho da atividade)

b) criação e manutenção de um registro público obrigatório do processo de tomada de decisão, a fim de garantir a disponibilização de dados detalhados sobre as atividades de *lobby* – em plataforma on-line, acessível e, preferencialmente, em formato de dados abertos que permita o controle social e o cruzamento de informações com outras bases de dados relevantes;

c) divulgação – online, acessível e em formato de dados abertos que permita o controle social – de informações sobre doações e contribuições de lobistas, recebidas pelo governo, por funcionários públicos, partidos políticos e campanhas eleitorais;

d) promoção do pleno acesso à informação sobre atividades de *lobby*, bem como garantia de resposta aos pedidos de informação formulados;

e) que se considere legítimas as exceções à regra da transparência quando estritamente necessárias à salvaguarda de informações confidenciais – que envolvam interesse público ou dados estratégicos de mercado;

f) desenvolvimento de regras – inclusive sobre conflitos de interesses – que promovam a transparência e a integridade para qualquer pessoa ou organização de consultoria externa que preste serviços ao governo;

³⁰⁰ Sobretudo nos reportes de implementação da transparência e integridade emitidos nos últimos anos.

g) regulamentação da divulgação das fontes de financiamento de grupos de pressão e de influência (a partir de um ‘ piso monetário ’ razoável) – incluindo repasses governamentais;

h) garantia de transparência das doações de campanha eleitoral efetuadas por lobistas;

i) garantia a existência de plataforma de divulgação que permita aos lobistas divulgar ao público as informações pertinentes sobre as suas atividades;

j) divulgação de situações de conflito de interesses entre os conteúdos mediáticos e os interesses privados do(s) proprietário(s), bem como a transparência em torno de todos os conteúdos patrocinados e publicidade.

l) garantia de que empresas, associações, escritórios de advocacia, organizações não governamentais, *think tanks*, e outras organizações cumpram padrões de integridade e se envolvam de forma responsável em suas atividades de *lobby*;

m) estabelecimento de padrões e diretrizes claras para funcionários públicos, incluindo regras sobre:

(i) como se relacionar com lobistas (incluindo orientações de diligência sobre integridade e transparência dos envolvidos);
(ii) como buscar e avaliar informações e evidências fornecidas (em particular, como lidar com informações tendenciosas ou falsas, bem como campanhas de desinformação);
(iii) como receber presentes, convites e hospitalidades.

n) apoio a uma cultura organizacional aberta, que responda às preocupações de integridade, incluindo práticas de *lobby*;

o) exigência de que os agentes públicos promovam condições de representação justa e equitativa dos envolvidos, buscando ativamente as opiniões de partes interessadas que possam estar sub-representadas no processo de tomada de decisão pública.

p) estabelecimento de políticas, regras e procedimentos específicos para gerenciar situações de conflito de interesses em conexão com processos de tomada de decisão pública;

q) garantia de que os riscos de conflito de interesses apresentados por indivíduos que entram no setor público de setores regulamentados pelo governo, em particular em funções regulatórias, sejam adequadamente mitigados;

r) elaboração de regras e procedimentos de quarentena eficazes, de modo a proibir o uso de qualquer informação “privilegiada” após o funcionário deixar o setor público (OCDE, 2024).³⁰¹

O objetivo dessa revisão do relatório de 2021, segundo a OCDE, era oferecer uma orientação mais concreta para governos sobre como formatar ou robustecer um sistema regulatório mais abrangente, eficaz e exequível, especialmente voltado para limitar riscos de influência indevida e monopólio de influência na tomada de decisões públicas. De toda forma, espera-se que, após o diagnóstico da própria Organização, as próximas pesquisas possam avançar sobre o eixo do acesso/participação.

³⁰¹Acesso em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

5. PLANO PANORÂMICO: A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PERSPECTIVA COMPARADA³⁰²

*The right to be heard
does not automatically include
the right to be taken seriously.³⁰³*

Já foi possível constatar que muitos países e algumas organizações internacionais já se lançaram ao desafio de formular regulamentações, princípios, padrões ou diretrizes com o objetivo de estabelecer, em alguma medida, boas práticas de representação de interesses.

Mas primeiros indícios (de que se tem notícia) da entrada do tema no “radar legislativo” surgem nos EUA, a partir de uma resolução da Câmara dos Deputados, em 1876. A norma impunha o registro de lobistas na Secretaria-Geral da Casa Legislativa como requisito para a participação naquela sessão congressual³⁰⁴. A rigor, porém, a primeira norma regulamentadora do *lobby*, de forma abrangente e sistemática, foi editada décadas mais tarde, em 1946 (*Federal Regulation of Lobbying Act* – FRLA).³⁰⁵

Do pioneirismo norte-americano, seguiram as iniciativas pontuais de Alemanha (1951), Austrália (1983) e Canadá (1989). A partir da segunda metade da década de 2000, porém, a expansão regulatória se intensificou sobremaneira, com a edição de leis de *lobby* em profusão na Europa (inclusive com a regulamentação da UE, em 2011), mas também em outros países ao redor do

³⁰² Este capítulo parte de um esforço de coleta e análise de documentos oficiais de cada governo (quando disponíveis), mas também do acesso à bases de dados estrangeiras, como a OECD Data – da OCDE; a CEPALSTAT – da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); a plataforma Latinobarómetro; e de consultas à rede de pesquisa *Evidence in Governance and Politics* (EGAP); à plataforma *OpenSecrets*; aos mapas de dados do *Mapping Militants* – estruturado pela *Stanford University*; à plataforma *LobbyView* – organizada pelo *Massachusetts Institute of Technology*; às bases da *LobbyFacts* – mantidas pelo *Corporate Europe Observatory*; à *database Transparency Register* – da Comissão da União Europeia; dentre outros bancos de dados.

³⁰³ Hubert H. Humphrey

³⁰⁴ The first efforts to regulate lobbying activity at the federal level in the United States came in 1876, when the House of Representatives approved a resolution only for that congressional session requiring lobbyists to register with the House Clerk (HOLMAN, 2006, p. 2). Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>

³⁰⁵ O FRLA será analisado adiante, no tópico referente à experiência norte-americana.

mundo, como Peru (2003), Taiwan³⁰⁶ (2007), Israel (2008), México (2010) e, mais recentemente, Chile (2014).

Até 2022, 17 dos 32 países da OCDE com dados disponíveis – ou 53% dos países-membros – buscavam alcançar transparência por meio de registro de lobistas, publicamente disponível. Em 8 deles, esses registros traziam informações sobre o nome do lobista, a área de intervenção e o tipo de atividades abrangido na sua prática de *lobby*.³⁰⁷

Mais recentemente, esse percentual provavelmente aumentou (assim como o número de países-membros: 38, até o ano de 2024), pois também houve avanços em direção à regulamentação (inicial ou revisão regulatória) do *lobby* em outros países da UE. Atualmente, por exemplo, Alemanha, Áustria, Croácia, Eslovênia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Lituânia, Polônia e mantêm sistemas de registro obrigatório para lobistas; ao passo que Bélgica, Itália, Holanda e Romênia contam com registros voluntários.

Ainda no âmbito da UE, uma pesquisa da Transparência Internacional (2024)³⁰⁸ concluiu que 15 países-membros mantinham, de alguma forma, um registro público de lobistas. Segundo os padrões de referência da ONG, apenas Alemanha, Finlândia, França e o Registo de Transparência da UE chegavam perto de disponibilizar informações registraais adequadas para fins de escrutínio público. E todas as 4 realizaram algum tipo de inovação/alteração em seus respectivos sistemas regulatórios nos últimos 2 ou 3 anos, como será possível analisar adiante.

A respeito dos níveis de intensidade regulatória, é possível notar uma graduação entre as regulamentações. Por exemplo: os EUA contam um sistema robusto, ao passo que o Chile optou por um modelo brando e a UE dispõe de um arranjo de nível intermediário de regulação – com o Registro de Transparência da União Europeia (Acordo Interinstitucional de 2021). E vale destacar que, nesse caso, houve uma “migração”: de um sistema brando para um intermediário.

A propósito, a Europa, nessa última década, experimentou uma nova “onda” de regulamentação do *lobby*, de viés mais rigoroso quanto ao controle – o

³⁰⁶ Local autônomo.

³⁰⁷ Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/lobbying.html>

³⁰⁸ Disponível em: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf

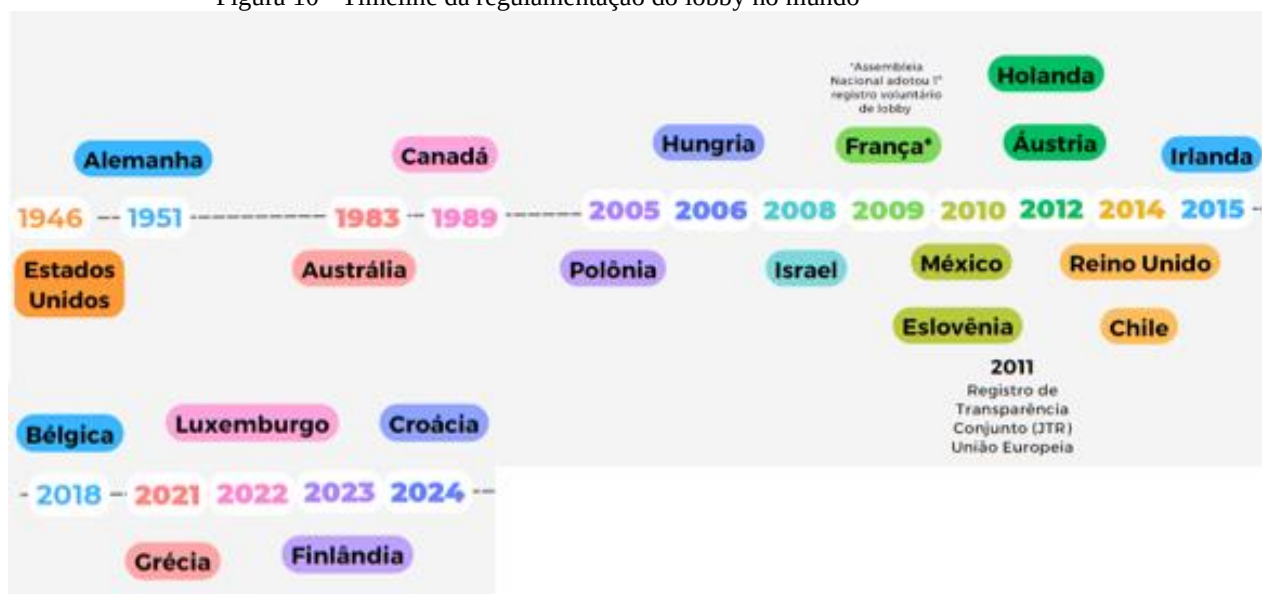
que se reflete na profusão de reformas regulatórias implementadas em vários dos países citados como: Áustria, Alemanha, França, Grécia – em 2021; e Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo – em 2022.

Por outro lado, Portugal, Eslováquia e Espanha já vêm em movimentações legislativas para modificar seus respectivos contextos regulatórios sobre *lobby*. E até países escandinavos, que vinham optando pela autorregulação, já começam a tratar do tema. Finalmente, em 2024, Finlândia e Croácia já adotam seus registros de *lobby*, ao passo que a Alemanha promoveu novas modificações em sua legislação.

Aliás, com a introdução da Lei de Registro alemã (aprovada em 2021 e vigente desde 2022), foi possível acompanhar uma alteração significativa de padrão regulatório: de um sistema de regulação branda, a um modelo regulatório intermediário e, agora, a outro nível, mais forte. Trata-se de uma mudança significativa após quase duas décadas de debates no Parlamento alemão.

Em relação a possíveis causas para a introdução ou fortalecimento das regulamentações de *lobby*, Bitonti e Hogan (2021), Chari *et al.* (2019) e Crepaz (2017), parecem convergir para uma argumentação de que escândalos de corrupção envolvendo a atividade teriam servido de catalisador para o advento de um reformismo indutor de rigor regulatório. Todavia, o ponto ainda não foi devidamente confirmado nas pesquisas (Chari *et al.*, 2010).

Figura 10 - Timeline da regulamentação do lobby no mundo



Elaboração própria

Tabela 3 – Tabela comparativa de regulamentos de lobby

País	Regras de lobby/ Código de Conduta específico	Registro Alcance	Informações registradas	Acesso Público Controle	Sanções	Observações
União Europeia (países membros)						
Alemanha	Lei de Registro de Lobby de 2021 (BGBl 2021/S.818) Alterada em 2024 Código de Conduta de 2024 – Parlamento alemão (<i>Bundestag</i>) e Gov. Federal (<i>Bundesregierung</i>)	Obrigatório (desde 2022) online Poder Legislativo/ Executivo	Pelo lobista No ato: dados de identificação; áreas de interesse e atividade; número de colaboradores; Após: despesas de lobby; repasses públicos recebidos; doações; relação de clientes representados.	Sim/ Amplo e detalhado Presidência do <i>Bundestag</i> ³⁰⁹	Limitações de acesso e participação; Multa de até € 50.000	O Parlamento alemão adotou primeiras regras de lobby em 1951. 5.737 lobistas registrados (até agosto de 2024) Obrigação de Relatório de atualização anual
Áustria	Lei Federal consolidada nº 64/2012 – Lei de Transparência do Lobby e <i>Advocacy</i>	Obrigatório/ online Poder Executivo	Pelo lobista No ato: dados de identificação; número de registro comercial (se aplicável); breve descrição de atividades; referência ao código de conduta. Após: custos estimados de atividade do exercício financeiro anterior.	Sim/ Moderado Ministério da Justiça ³¹¹	Multa de até € 60.000; Exclusão do Registro	418 lobistas registrados (até agosto de 2024) Cada organização de lobby deve definir seu próprio Código de Conduta (acessível ao público) ³¹⁰
Bélgica	Título IV, Cap. III, do Regulamento da Câmara de Representantes (2018)	Voluntário/ online Câmara (2019)	Pelo lobista Dados de identificação; objetivo do negócio e relação de clientes representados.	Sim/ Limitado Serviço de Cidadania da Câmara ³¹³	N/A	217 lobistas registrados (até agosto de 2024) ³¹² Código de Conduta anexo ao Regulamento da Câmara
Bulgária	Nenhuma lei de lobby foi implementada até o momento, a despeito da pressão da Comissão Europeia nesse sentido. Em 2005, a Associação Búlgara de Relações Públicas aprovou seu primeiro Código de Ética vinculativo para Profissionais de Relações Públicas que pertencem à organização. Dez anos depois, promoveu a criação do primeiro registro de lobby para associados signatários do Código de Ética. ³¹⁴					
Croácia	Lei de Lobbying de 2024 (entrará em vigor em 1º de outubro de 2024)	Obrigatório/ N/D Poder Legislativo/ Executivo	Pelo lobista No ato: dados de identificação; áreas de interesse e atividade; Após: detalhamento dos clientes representados e das autoridades contatadas; discriminação de dados e materiais fornecidos nos contatos.	N/D Comissão para Resolução de Conflitos de Interesse ³¹⁵	Advertência; Suspensão de atividades; Multa de até €20.000; Exclusão do Registro	Obrigação de apresentação de relatório anual de atividades

³⁰⁹ Disponível em: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>³¹⁰ Acesso em: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.html³¹¹ Disponível em: <https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/Suche!Openform>³¹² Disponível em: https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/lobby/lobbyregister.pdf³¹³ O órgão da Câmara responsável pela administração do Registro exerce mero controle admissional. A respeito, confira-se em: <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?language=fr§ion=lobby&story=general.xml>³¹⁴ Disponível em: <https://www.aalep.eu/no-lobby-rules-member-states>³¹⁵ A Comissão integra o Ministério da Justiça, Administração Pública e Transformação Digital. Mais informações em: <https://mpudt.gov.hr/lobbying/28246>

Dinamarca	Nenhuma lei de lobby foi implementada até o momento, embora recomendação da Comissão Europeia nesse sentido. O país não parece ter planos para um registro de lobby obrigatório.³¹⁶ Um Código de Conduta Ética foi estabelecido pela Associação Dinamarquesa de Relações Públicas.					
Eslovênia	Lei nº 45/2010 – Integridade e Prevenção da Corrupção (alterada em 2020)	Obrigatório/online Legislativo/Executivo	Pelo lobista/ Pelo agente público* No ato: dados de identificação e contato; áreas de interesse; lista de clientes (se aplicável) Após: detalhamento de clientes representados, interesses defendidos e meios específicos de atuação; gastos de lobby; autoridades contatadas	Sim/ Amplo e moderado (sem ref. a despesas) Comissão de Prevenção da Corrupção³¹⁷	Multas de €400 a €100.000; Exclusão do Registro.	87 lobistas registrados (todos, consultores privados). Relatório anual de atividades Código de Ética para membros do Gov. e Deputados
* Detalhamento dos contatos de lobby, que são incorporados aos registros dos respectivos lobistas.						
Espanha	Nenhuma lei (nacional) de lobby foi implementada até o momento. Ao final de 2022, o Conselho de Ministros aprovou o ‘Anteproyecto de Ley de Transparencia e 159ntegridade n las Actividades de los Grupos de Interés’³¹⁸ (cuja disciplina incluía registro, definição de ‘lobista’, código de conduta, determinação de publicação das interações envolvendo lobby, previsão de quarentena para ex-funcionários públicos etc.). Mas a iniciativa não avançou na tramitação parlamentar da legislatura anterior. No primeiro semestre de 2024, o “novo” Governo formado (o primeiro-ministro Pedro Sánchez foi reeleito) ainda estudava retomar o debate.³¹⁹ Há Código de Conduta parlamentar (<i>Código de Conducta de las Cortes Generales</i>, de 2020)³²⁰ que traz disposições sobre contatos de lobby que reforçam a iniciativa de divulgação da agenda online de deputados e senadores (criada em 2012). Mas não há definições e regras para lobistas, ou registro de transparência público para detalhar a atividade. O controle recai exclusivamente sobre os parlamentares. Diversas autoridades regionais adotaram regulamentações avançadas sobre lobby, cujos dispositivos até poderiam servir de modelo para a futura legislação nacional. Por exemplo: Castilla-La Mancha (2016), Catalunha (2017), Aragão (2017), Navarra (2018), Valência (2018) e Madri (2019).³²¹					
Finlândia	Lei nº 430/2023 – Registro de Transparência	Obrigatório/online Legislativo (unicameral) / Executivo (2024)	Identificação corporativa; descrição da atividade; áreas e meios de atuação; número de funcionários; informações financeiras do volume de negócios e detalhamento dos clientes representados.	Sim/ Amplo? National Audit Office of Finland – NAOF³²²	Previsão de multa acessória – ainda não regulamentada	Obrigaçã de apresentação periódica de relatório de atividades A NAOF publica uma lista trimestral de “alvos de lobby” no setor público.
França	Lei nº 2013-907 – transparência na vida pública (alterada pela L. nº 2017-1339);	Obrigatório/online Parlamento/ Gov. (2017)	Pelo representante de interesses No ato: identificação (própria e da organização para a qual	Sim/ Amplo Alta Autoridade	Multas de até €45.000; Prisão de até 3 anos;	3246 lobistas registrados (até agosto de 2024) Obrigaçã de declaração anual de atividades

³¹⁶ Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024-country-notes_684a5510-en/denmark_84a628ae-en.html

³¹⁷ Disponível em: <https://www.kpk-rs.si/sl/instituti/lobiranje/register-lobistov>

³¹⁸ Acesso em: <https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/proyectos/ley-transparencia-ley-nt8-11-22-1.pdf>

³¹⁹ Disponível em: <https://www.publico.es/politica/gobierno-retoma-ano-ley-regulacion-lobbies-prohibir-fichajes-alberto-garzon.html>

³²⁰ Disponível em: <https://www.congreso.es/es/cem/01102020-codconductaCCGG>

³²¹ Disponível em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=475&modo=2¬a=0&tab=2

³²² Disponível em: <https://avoimuusrekisteri.fi/>

	L. n.º 2016-1691 – transparência, combate à corrupção e modernização econômica; Códigos de conduta da Assembleia Nacional e do Senado	Obs.: A Assembleia Nacional adotou 1º registro voluntário de lobby em 2009	trabalha); setor de atuação; interesses defendidos e decisões-alvo. Após: listagem de atividades de representação de interesses; despesas de lobby no período; detalhamento dos clientes representados (a partir de 2023).	para a Transparência na Vida Pública – HATVP ³²³		Aprovação de projeto de lei sobre novo registro de transparência do lobby estrangeiro ³²⁴ (a partir de 2025) A lei opta por designar o lobista por “representante de interesses”
Grécia	Lei nº 4829/2021 – Fortalecimento da Transparência e Responsividade das Instâncias Estatais; Código de conduta para parlamentares	Obrigatório/online Legislativo (unicameral) / Executivo	Lobistas: identificação (própria e do cliente), área de interesse, decisões obtidas nas atividades de lobby, método empregado e político/funcionário público visado.	Sim/ Limitado Autoridade Nacional de Transparência – NTA ³²⁵ (independente)	Advertência; Suspensão de atividade; Multas de €5.000 a €20.000; Exclusão de registro	Obrigações de relatório anual de atividades Definição restrita de ‘lobistas’ Aplicação legal restrita, com apenas 17 registros até início de 2024. ³²⁶
Holanda	<i>House of Representatives Rules of Procedure</i> (2012)	Voluntário*/online Câmara dos Deputados	Pelo lobista No ato: identificação do titular da credencial de acesso à Câmara; organização para a qual trabalha; interesses representados.	Sim/ Restrito - dados básicos de credenciais ‘National Pass Service Desk’ da Câmara ³²⁷	N/A	72 lobistas credenciados até início de 2024. Publicização da agenda ministerial com reuniões de lobby (“pegada legislativa”)
*Mas necessário para alguns acessos a dependências da Câmara.						
Hungria	Decreto Governamental 50N/A2013 (II.25) – Sistema de Gestão de Integridade na Administração e regras para contatos de lobistas	N/A	Pelo agente público Funcionários públicos e órgãos administrativos devem reportar à chefia ou à Adm. superior suas reuniões com lobistas, informando: nomes e contatos; objeto da reunião; interesses defendidos.	N/D	N/A	Não há código de conduta ou registro no Parlamento húngaro. As normas de controle implementadas (como o Decreto Gov. de 2013) adotam mecanismos de soft-law (sem previsão de sanções dissuasivas).
Irlanda	‘Lobbying Regulation Act’ (2015); Alterado em 2023 ³²⁸ Código de conduta para lobistas (<i>boas práticas</i>), de 2018 ³³⁰	Obrigatório/online Legislativo/Executivo	Pelo lobista No ato: identificação (lobista, incluindo ex-agentes do governo, e empregador); áreas de atuação; rol de clientes (se aplicável)	Sim/ Amplo (recém-ampliado) ‘Standards in Public Office	Advertência; Multas de até €2.5000;	2538 lobistas registrados até 2023 ³²⁹ Relatórios trimestrais de atividades de lobby

³²³ Disponível em: <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

³²⁴ Disponível em: <https://www.hatvp.fr/lobbying/actualites/le-dispositif-francais-dencadrement-de-linfluence-etrangere/>

³²⁵ Disponível em: <https://aead.gr/en/>

³²⁶ Disponível em: <https://www.aalep.eu/assessment-lobby-rulesgreece>

³²⁷ Disponível em: https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

³²⁸ Acesso disponível em: <https://www.lobbying.ie/media/6338/lobbying-amendment-act-2023-key-information.pdf>

³²⁹ Disponível em: <https://www.lobbying.ie/media/6340/lobbying-annual-report-2023.pdf>

³³⁰ Disponível em: <https://www.lobbying.ie/about-us/code-of-conduct/>

	Obs.: Publicização de agenda de Autoridades Públicas designadas (DPO)		Após: atividades de lobby; objetivos específicos, decisões-alvo; agentes públicos/ órgãos contatados.	Commission' ³³¹ (órgão independente)	Proibição de registro por até 2 anos	O Código de conduta é revisado periodicamente Obs.: sanções vigorando desde junho de 2024
Itália	Regulamento da Câmara dos Deputados (Registro de lobistas criado em 2017).	Voluntário/ online Câmara dos Deputados	Pelo lobista No ato: identificação (lobista, empregador e clientes), meios de atuação; decisões-alvo; relatórios de atividades; agentes públicos e órgãos contatados.	Sim/ Amplo e sintético ‘Collegio dei deputati Questori’, da Mesa da Câmara ³³³	Suspensão/ Cancelamento do registro	Lobistas registrados até 2024: 388 PJ/ 90 PF ³³² Alguns Ministérios possuem seus próprios registros de lobistas ³³⁴ Relatório anual de atividades de lobby
Luxemburgo	Art. 5º, Anexo 1 do Regimento interno da Câmara (Parlamento unicameral) Código de conduta (Anexo 1) ³³⁷	Voluntário/ envio eletrônico ³³⁵ Poder Legislativo (adotado na legislatura 2018-2023)	Pelo lobista No ato: dados de identificação e contato; Registro Comercial (se aplicável); objeto social da associação ou empresa; detalhamento dos clientes representados	Sim/ Limitado Comitê Consultivo designado pela Presidência da Câmara	N/A (aos lobistas)	282 lobistas registrados até 2024 ³³⁶ O controle recai basicamente sobre os deputados, que devem recusar o contato de lobby diante da falta de registro prévio do lobista (art.5º)
Polónia	Lei de Lobby Legislativo e Regulatório (2005) Regulamentos da Câmara – <i>Sejm</i> (alterado em 2022); e do Senado – <i>Senat</i> (alterado em 2017) Obs.: Registros separados para Câmara, Senado e Governo.	Obrigatório/ online Legislativo / Executivo	Pelo lobista/ Pelo agente público Identificação do lobista, empregador e cliente representado; registro fiscal (se aplicável); detalhamento dos interesses defendidos (ao participar de audiência pública); meios de atuação e decisões-alvo. As autoridades parlamentares reportam, anualmente, detalhes dos contatos de lobby (“pegada legislativa”)	Sim/ Amplo e sintético (Boletim informativo) Ministério do Interior e Administração ³³⁹ ‘Comitês designados na Câmara’ ³⁴⁰ e no Senado ³⁴¹ .	Multas de 3.000 a 50.000 PLN; Cancelamento do registro	601 entidades listadas no Registro do Gov. (2024). Obs.: há taxa de inscrição ³³⁸ O Registro da Câmara possui 48 PF listadas; o do Senado, 26 PF (2024) Código de conduta privado: Associação de Lobistas Profissionais da Polónia

³³¹ Disponível em: <https://www.lobbying.ie/about-us/>

³³² Disponível em: <https://rappresentantidiinteressi.camera.it/sito/>

³³³ Disponível em: <https://www.camera.it/leg19/1306>

³³⁴ “In Italy, the Directive of 24 September 2018 established a lobbying register for the Ministry of Economic Development and the Ministry of Labour and Social Policies.” Acesso em: [https://one.oecd.org/document/C\(2021\)74/en/pdf#page=12.45](https://one.oecd.org/document/C(2021)74/en/pdf#page=12.45) (p.38)

³³⁵ Através do e-mail: registredetransparence@chd.lu

³³⁶ Disponível em: <https://www.chd.lu/en/transparency-register>

³³⁷ Disponível em: <https://www.chd.lu/sites/default/files/2024-06/R%C3%A8glement%20CHD-26.06.2024.pdf>

³³⁸ “Fixada em valor que não constitua óbice profissional”

³³⁹ Disponível em: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>

³⁴⁰ Disponível em: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/page.xsp/lobbing>

³⁴¹ Disponível em: <https://www.senat.gov.pl/lobbing/>

Portugal	Aprovação de um ‘Código de Conduta’ para Deputados – Resolução n.º 210/2019 ³⁴² Nenhuma lei de lobby foi implementada até o momento. Em 2019, uma proposta de lei foi aprovada no Parlamento português (unicameral), mas recebeu veto presidencial (sob a justificativa de apresentar lacunas regulatórias). Depois, quatro projetos de regulamentação chegaram a tramitar conjuntamente, em estágio legislativo avançado: PLs nº 252/XV/1ª, 994/XV, 995/XV/ 2ª e 996/XV/2ª. No entanto, “caducaram” com a dissolução do Parlamento português em janeiro de 2024. ³⁴³ Em junho de 2024, dois novos projetos foram apresentados e tramitam conjuntamente: PJI 179/XVI/1ª (Partido ‘Pessoas–Animais–Natureza’ – PAN) ³⁴⁴ e PJI 190/XVI/1ª (Partido ‘Iniciativa Liberal – IL’) ³⁴⁵ . Em agosto de 2024, os PLs avançavam na ‘Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados’.					
Suécia	Nenhuma lei de lobby foi implementada até o momento. O país vem convivendo com a autorregulação. Desde 2005, a Associação Sueca de Relações Públicas opera sob diretrizes estabelecidas nas “Normas Profissionais Suecas para Relações Públicas” (uma espécie de Código de Ética). Atualmente, o Parlamento sueco (<i>Riksdag</i>) sugere que interessados em subsidiar o processo legislativo façam comunicação direta com os parlamentares, partidos e comitês e, para tanto, disponibilizam todos os contatos em seu site institucional. ³⁴⁶ Há um comitê parlamentar instaurado para avaliar a conveniência da proposição de regras de lobby, cujo relatório deverá ser publicado até fevereiro 2025. ³⁴⁷					
Outros						
Israel	Lei Knesset, 57-541994, Capítulo 12 – Emenda 27: ‘Regulamenta as ações dos lobistas’ (2008)	Obrigatório* / online Poder Legislativo (<i>Knesset</i> - Parlamento unicameral israelense)	Pelos lobista Identificação (lobista/empresa); clientes a serem representados no <i>Knesset</i> ; agentes públicos visados.	N/D ³⁴⁸ Comissão chefiada pelo Presidente do <i>Knesset</i>	N/D ³⁴⁹ Em caso de violação legal, o Comitê pode recusar ou cassar a credencial do lobista.	Lista de lobistas registrados no site do <i>Knesset</i> Obs.: Não há código de conduta para autoridades do Gov. ou parlamentares
* Para obter a credencial que permite atuar nas dependências do Knesset.						
UK	<i>Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act</i> (2014)	Obrigatório/ online Poder Executivo	Pelo lobista/ Pelo agente público* Identificação do lobista, empregador e cliente representado (se aplicável);	Sim/ Limitado e moderado <i>Office of the Registrar of</i>	Multas de até GBP 7.500; civil and criminal penalties for	Register of Consultant Lobbyists Ministerial diaries (publicados trimestralmente).

³⁴² Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/210-2019-124879305>

³⁴³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=263464>

³⁴⁴ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=263833>

³⁴⁵ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=263856>

³⁴⁶ Disponível em: <https://www.riksdagen.se/en/contact-and-visit/contact-the-riksdag/>

³⁴⁷ Acesso em: https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/61_1_52635_coun_chap_sweden_en.pdf

³⁴⁸ “Esta página não está disponível na sua região.”

³⁴⁹ “Esta página não está disponível na sua região.”

	Códigos de conduta específicos: i) <i>House of Commons</i> ; ii) <i>House of Lords</i> ; iii) autoridades ministeriais; e iv) Conselheiros Especiais		especificação de agentes públicos e órgãos visados no âmbito de atuação.	<i>Consultant Lobbyists</i> ³⁵⁰	non-compliance	Meetings of Special Advisers As informações sobre clientes devem ser arquivadas por lobistas consultores a cada três meses
--	--	--	--	--	----------------	---

Apec (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico)

Austrália	<i>Government Lobbying Code of Conduct</i> (2008) - Atualizado em 2022 (Registro de lobistas de 1983)	Obrigatório/ online	Pelo lobista	Sim/ Limitado	Suspensão/ Exclusão de lobistas do Registro	690 lobistas registrados (até agosto de 2024)
		Poder Executivo	No ato: detalhamento de nomes e cargos de lobistas (incluindo ex-agentes do governo); registro comercial; clientes representados (se aplicável).	Procuradoria Geral ³⁵¹		Lei de Transparência sobre a influência estrangeira de 2018

CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos)

Costa Rica	Nenhuma lei de lobby foi implementada até o momento. Em 2019 foi apresentado o Projeto de Lei nº 21346 (<i>Ley Reguladora de las Actividades de Lobby en La Administración Pública</i>) ³⁵² , que acabou arquivado, no entanto, em abril de 2023 – em decorrência do esgotamento do prazo quadrienal para sua aprovação. ³⁵³					
México	Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Art. 263-267) R.I. do Senado (Art.298-299)	Obrigatório* / online Poder Legislativo (Acesso à dependência da Câmara e Senado).	Pelo lobista: Identificação do lobista, seu empregador; temas de interesse, decisões-alvo; agentes públicos e órgãos visados.	Sim/ Limitado Mesa Directiva del Senado/ Mesa de la Cámara de Diputado		O registro deve ser feito no início de cada legislatura e é válido durante toda a da legislatura. As listas são publicadas semestralmente no Diário Oficial.
Peru	Lei nº 28024 de 2003 – Regula a gestão de interesses na Administração Pública	/ online Legislativo (unicameral) / Executivo	Pelo agente público: Identificação do lobista, seu empregador; decisões-alvo; agentes públicos e órgãos visados.	Sim/ Amplo Secretaria de Integridade Pública/ Controladoria Geral		Registro de Visitas Online Normas sobre gestão de interesses na administração pública

Registro obrigatório
LegislaçãoRegistro voluntário
Soft regulation

Autorregulação

³⁵⁰ Disponível em: <https://registrarofconsultantlobbyists.org.uk>³⁵¹ Disponível em: <https://lobbyists.ag.gov.au/register>³⁵² Acesso em: <https://www.camtic.org/wp-content/uploads/2019/11/ProyectedeLeydeLobby.pdf>³⁵³ Disponível em: https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx

5.1. A experiência norte-americana

*Cada cidadão dos Estados Unidos transporta, por assim dizer, o interesse que lhe inspira sua pequena república para o amor à pátria comum.*³⁵⁴

Nos Estados Unidos, o governo nasceu nas comunas e nas assembleias provinciais. Não à toa, a democracia americana despertou o fascínio de Alexis de Tocqueville³⁵⁵, que identificou três características próprias ao sistema norte-americano: governo local, associação cívica e espírito religioso:

A sociedade age por si própria e sobre si própria. [...] O povo participa na redação das leis escolhendo os legisladores, e participa na sua aplicação, elegendo os agentes do poder executivo. Pode-se dizer que se governa a si próprio, de tal maneira é fraca e restrita a parte deixada à administração e de tal modo está imbuída das suas origens populares e obedece ao poder de que emana (Tocqueville, 1972, p. 49).

As duas primeiras revelam aspecto fundamental para a compreensão da dinâmica dos grupos de interesses nos EUA – e, de pronto, já distinguem a formação histórico-nacional americana da experiência brasileira: (i) as instituições locais como o nascedouro da democracia no nível comunitário e (ii) o associativismo como marca da vitalidade democrática à luz do espírito cívico: [a] *associação enfeixa os esforços dos espíritos divergentes e os impele com vigor para uma única finalidade claramente indicada por ela*³⁵⁶.

A visão do francês sobre a democracia norte-americana, embora romantizada, revela duas características sociopolíticas que perduraram até os dias de hoje.³⁵⁷ A opção pela implantação de um sistema de organização político-

³⁵⁴TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução de Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia por François Furet. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.183.

³⁵⁵ Tocqueville sugere a existência de duas espécies de revoluções políticas e sociais que originam as sociedades democráticas contemporâneas: a revolução democrática orientada pela liberdade e aquela cujo alicerce é a igualdade. A Revolução Americana representaria a primeira espécie e a Revolução Francesa, a segunda.

³⁵⁶TOCQUEVILLE, op. cit. 147.

³⁵⁷O advento da Constituição de 1787 traduziu a celebração do pacto federativo, nascido de um grande trabalho teórico e de intensas negociações políticas. Nele, cada Estado cedeu sua soberania em favor da Federação, bem como transferiu parte de seus poderes à União. Adotou-se o

administrativo federado foi capaz de manter a autonomia dos estados por meio da limitação do raio de atuação do poder central, em função da discriminação expressa de sua competência. Aos estados coube a competência residual (ou remanescente).³⁵⁸

Esse dualismo presente no arranjo institucional, no entanto, convergiu para a competição entre os governos federal e estadual, o que confere ao federalismo norte-americano uma natureza mais competitiva, em razão das tradições liberais e individualistas daquela sociedade. Com relação à expressão desses valores, Thomas Dye destaca que o modelo federativo americano faz pressupor a igualdade de oportunidades e não a igualdade de resultados. Consequentemente, possíveis problemas trazidos pela competição à alocação de recursos em todo o território nacional não decorrem de falhas do modelo americano; trata-se, sim, de uma escolha sociocultural.³⁵⁹

Ou seja, vê-se a conformação da opção pelo governo local ³⁶⁰, com a marca do associativismo, em um sistema político que tende ao polo competitivo do *continuum* competição-cooperação. Com efeito, parece natural que os Estados Unidos tenham sido pioneiros na regulamentação do *lobby*, já que sua formação histórico-nacional ofereceu grandes condições de surgimento e expansão dos grupos de interesses.³⁶¹ E isso se reflete na visão dos norte-americanos sobre o *lobby*, pelo que tendem a enxergá-lo de forma mais natural, como atividade profissional e prática inerente à democracia participativa.³⁶²

republicanismo, o bicameralismo, a separação de poderes e consagrou-se a supremacia constitucional, resgatando e repaginando o legado de Montesquieu.

³⁵⁸ Pelo que se infere que ela é plena, à exceção do que for reservado ao governo federal.

³⁵⁹ DYE, Thomas R. & Hawkins, Brett W. "Politics" in the metropolis: conflict and cooperation. In: Politics in the metropolis: a reader in conflict and cooperation. Columbus, Ohio, Charles E. Merrill Publishing Company, 1967, p. 1-3.

³⁶⁰ E os políticos norte-americanos seguem buscando vínculos mais próximos com sua base eleitoral para garantir a reeleição.

³⁶¹ Embora a cultura associativa seja identificada desde o período colonial, conforme destacado por Tocqueville em *Democracy in America*, o número e a diversidade de representações de interesses nos EUA e a ampliação de sua atuação política se intensificaram a partir do começo do século XX, tendo levado ao que Berry (1989) chama de *advocacy explosion*. In SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 295.

³⁶² Tal idealização, contudo, está relacionada à cultura existente nos EUA, onde a perspectiva pluralista tende a considerar as organizações lobísticas mais do que um "mal necessário", uma característica indissociável do sistema político e da cultura política. (Ibidem, p. 217.)

Conforme antecipado, a pioneira normatização do *lobby* nos Estados Unidos se deu por meio do *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA), de 1946. Após vigorar por quase meio século, o diploma foi sucedido, em 1995, pelo *Lobbying Disclosure Act* (LDA), cujo texto foi emendado por duas vezes: em 1998 e, mais recentemente, em 2007³⁶³.

À edição da lei de 1946, antecedeu a já mencionada resolução da Câmara dos Deputados, de 1876, mas também a formação de uma comissão parlamentar encarregada de investigar o *lobbying*, já que os grupos de pressão começavam a adotar outros métodos de ação, para além da influência direta e explícita no processo legislativo (Rodrigues, 1960).

Resultado dos trabalhos da comissão, o FRLA foi inserido no *Legislative Reorganization Act*, cujo escopo, mais amplo, tratava de uma reorganização política no âmbito do Poder Legislativo norte-americano. E, em específico, com fulcro na Primeira Emenda da Constituição dos EUA³⁶⁵ (especialmente assentada sobre os direitos de associação e petição), a prática do *lobby* passou então a ser regulada por meio do FRLA.³⁶⁶

Das previsões que continha, vale mencionar a imposição de registro aos lobistas remunerados junto às secretarias das casas legislativas, a fim de exercerem seus misteres, influenciando de forma lícita a tomada de decisão legislativa. Ademais, os agentes registrados passariam a divulgar informações sobre contratante, salário recebido e duração do vínculo, assim como a declarar a finalidade dos gastos e a própria atividade, em si, (em relatórios trimestrais), sob pena de multa.³⁶⁷

³⁶³ Disponível em: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

³⁶⁵ Amendment I (1791) - *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.* Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

³⁶⁶ JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

³⁶⁷ Tal divulgação, no entanto, era publicada no Diário Oficial, o que limitava consideravelmente o acesso aos dados e, consequentemente, o controle da atividade. Nesse sentido, RODRIGUES, Ricardo. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. *Revista do Senado Federal*, Brasília, a. 49 n. 196, 2012, p. 89. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496617/000967052.pdf?sequence=1>>

A regulamentação, após longa vigência, deixou expostas algumas de suas limitações, como a incidência restrita ao Poder Legislativo e aos lobistas remunerados; o foco na identificação pública desses agentes e no registro contábil dos dispêndios da atividade; e, conseqüentemente, a baixa efetividade constatada em relatório do *General Accounting Office* (GAO), de 1991, cujo título sentencia: *Federal Regulation of Lobbying Act of 1946 is ineffective*.³⁶⁸ Nesse sentido:

*Tackling the questions of registration by lobbyists and their reporting of receipts and expenditures, the GAO concluded that approximately 9.888 individuals and organizations who were engaged in lobbying Congress were not registered. Even if an individual or organization attempted to comply with the Federal Regulation of Lobbying Act, 85 percent of a random sample of initial registrations and 94 percent of quarterly reports were incomplete. Finally, the GAO reported there was little to no oversight or audit of the filings.*³⁶⁹

Por tais razões, em 1995 foi editado o *Lobbying Disclosure Act*, em um esforço de atualização da regulamentação do *lobby* de acordo com os resultados práticos obtidos da longa experiência sob vigência do FRLA, de 1946.

O LDA consiste em lei federal (conforme já exposto, cada estado da Federação norte-americana possui competência para regular o *lobby* havido no âmbito de sua própria Administração Pública), e está subdividido, atualmente (já com as emendas), em 26 seções, dentre as quais sobressaem:³⁷⁰

³⁶⁸ A respeito do relatório, vale trazer a lume uma passagem em que fica evidente o problema da imprecisão conceitual para fins de regulamentação do *lobby*: [w]e found the lobby report form and some of the instructions for completing it to be confusing and ambiguous. This lack of clarity may have contributed to some of the problems we identified. For example, the lobby report form uses the term “employer” in two different contexts without distinguishing between the two. In one instance, it uses “employer” to refer to the organization doing the lobbying. (See app. III, Part A, question 2, of the form. In another instance, it apparently uses “employer” to mean the client hiring the lobbyist. (See app. III, Part B of the form.) This confusion may be contributing to a major omission we identified. For 80 percent (433 of 541) of the quarterly reports we reviewed that were filed by organizations, we found no list of the lobbyists’ employees or agents as the law and instruction form require. The form should be clarified to distinguish between employer/lobbying organization, individual lobbyist, and client. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/110/104007.pdf>>

³⁶⁹ Abordando a questão do registro de lobistas e sua prestação de contas de receitas e despesas, o GAO concluiu que aproximadamente 9.888 indivíduos e organizações que se envolveram em atividades de *lobby* no Congresso não estavam devidamente registrados. Mesmo quando um indivíduo ou organização tentava cumprir a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, 85% de uma amostra aleatória de registros iniciais e 94% dos relatórios trimestrais estavam incompletos. Por fim, o GAO relatou que havia pouca ou nenhuma supervisão ou auditoria das declarações [tradução livre]. HASKELL, John, Marian Currinder, and Sara A. Grove, *Congress in Context*, 2nd edition. Boulder: Westview Press, 2014.

³⁷⁰ United States Senate (Senado dos Estados Unidos da América). *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Acesso em: https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm

Seção 3 – *Definitions*: traz as definições dos termos empregados na redação da norma, tais como *lobbying activities* e *lobbyists*, tema já explorado no primeiro capítulo.

Seção 4 – *Registration of Lobbyists*: cuida da obrigatoriedade do registro do lobista, seja ele indivíduo ou empresa, assim como das informações que devem estar contidas no registro.

Seção 5 – *Reports by Registered Lobbyists*: traz a obrigação de os lobistas registrados informarem, periódica e eletronicamente, dados e informações sobre clientes, interesses tratados, ganhos auferidos e despesas com a atividade, dentre outros.

Seção 7 – *Penalties*: determina a aplicação de multa, bem como a estipula a imposição de responsabilidade civil e criminal aos infratores.

Seção 10 – *Amendments to the Byrd Amendment*: em consonância com o *United States Code*, dispõe sobre a limitação da aplicação recursos orçamentários visando influenciar transações financeiras e contratações no âmbito da União Federal.

Seção 14 – *Identification of Clients and Covered Officials*: estabelece ao lobista o dever de identificar seus clientes a qualquer autoridade governamental que requisite tal informação durante um contato de *lobby*.

Seção 15 – *Estimates Based on Tax Reporting System*: impõe ao lobista a obrigatoriedade de uma declaração de estimativas de receitas e despesas.

Seção 22 – *Financial Disclosure of Interest in Qualified Blind Trust*: prevê hipóteses de divulgação de informações financeiras pessoais dos agentes públicos federais, à luz da Seção nº 102, do *Ethics in Government Act* (1978).

Seção 25 – *Prohibition on Provision of Gifts or Travel by Registered Lobbyists to Members of Congress and to Congressional Employees*: estipula a vedação de recebimento ou oferta de presentes ou viagens por lobistas registrados para congressistas ou funcionários do Congresso norte-americano.

Seção 26 – *Annual Audits and Reports by Comptroller General*: dispõe sobre a realização de auditorias e relatórios anuais por parte da Controladoria-Geral.

Na comparação com o FRLA, a regulação proporcionada pelo LDA (e suas emendas) inovou ao expandir sua incidência ao Poder Executivo; ao conceber a definição legal dos termos fundamentais à aplicação da norma; ao ampliar o conceito da atividade de *lobby* (para além do mero contato com parlamentares); ao dilatar o controle exercido pelas Secretarias do Senado e da Câmara no tocante à identificação e ao registro de lobistas; ao incorporar restrições éticas à atuação dos lobistas como, por exemplo, a proibição de agentes públicos influenciarem na política em prol de interesses privados; e ao impor aos agentes políticos a vedação de recebimento de presentes com valor superior a US\$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares) por ano, dentre outras previsões.³⁷¹

Em 1998, o LDA foi emendado pelo *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, máxime para tornar inequívoca sua abrangência em relação às

³⁷¹ JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade.

autoridades do Poder Executivo e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a divulgação das estimativas de rendimentos obtidos com a atividade e as despesas efetuadas em sua função:

*Just as there was need for clarification of the 1946 act, the LDA required amendments that provided additional clarity of the scope of its coverage (executive branch officials were placed under the LDA in 1998) and the limitations on not-for-profit organizations in accordance with the Internal Revenue Code. Congress also amended the act to enhance reporting requirements and disclosure provisions for lobbyists and lobbying firms.*³⁷²

Por fim, a mais recente atualização na legislação do *lobby* ocorreu em 2007, com o *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), em busca de um incremento de transparência e controle, a fim de combater com especial tenacidade a corrupção e o conflito de interesses na seara legislativa.³⁷³

A Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto nasceu como uma resposta do Congresso norte-americano a escândalos políticos envolvendo lobistas em 2005. [...] Ao contrário da Lei de Transparência do Lobby, de 1995, que revogou a lei anterior, a Lei de 2007 não veio substituir o diploma legal que lhe antecedeu. A nova lei foi projetada pelos parlamentares para ampliar o alcance da Lei de Transparência, aperfeiçoando seus dispositivos.³⁷⁴

Em 2009, já no governo Barack Obama, houve a edição de ordem executiva proibindo os agentes nomeados de agências executivas de aceitarem presentes e impondo-lhes “quarentena” (*revolving door*) de dois anos para o *lobbying* junto ao Congresso:

*When Barack Obama became president in 2009, he issued an executive order forbidding appointees in every executive agency from accepting gifts, participating for two years on any matter they had worked on in prior employment, lobbying Congress for two years after leaving the administration, and ever lobbying the Obama administration.*³⁷⁵

³⁷² Assim como houve a necessidade de elucidação da lei de 1946, a LDA precisou de emendas que proporcionassem maior clareza quanto ao alcance de sua abrangência (oficiais do poder executivo foram incluídos na LDA em 1998) e em relação às limitações para organizações sem fins lucrativos, em conformidade com o IRC. O Congresso também emendou a lei para aprimorar os requisitos de prestação de contas e as disposições de divulgação para lobistas e empresas de *lobby* [tradução nossa]. HASKELL, *op. cit.*

³⁷³ Junqueira, *op. cit.*

³⁷⁴ Rodrigues, Ricardo. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. Revista do Senado Federal, Brasília, a. 49 n. 196, 2012, p. 90.

³⁷⁵ Quando Barack Obama assumiu a presidência em 2009, emitiu um decreto executivo proibindo os nomeados em todas as agências executivas de aceitar presentes; participar - por dois anos - em qualquer matéria na qual tenham atuado em seus empregos anteriores; fazer *lobby* no Congresso - por dois anos após deixarem a Administração; e fazer *lobby* na administração do governo Obama [tradução livre]. PALETZ, David L.; OWEN, Diana; COOK, Timothy E. Policymaking, Power, and Accountability in the Bureaucracy. 21st Century american government and politics. Flatworld knowledge; Edição: v 1.0, 2013.

A despeito da breve exposição, que trata apenas superficialmente de décadas da experiência norte-americana na regulamentação do *lobby*, é possível constatar que as normas e suas atualizações mantiveram uma orientação comum, no sentido do recrudescimento do *enforcement* e do aprimoramento da *accountability* em relação às atividades: o FRLA (1946) pretendeu minimizar a influência do *lobby* em âmbito legislativo. Seguiu-se o LDA (1995), que trouxe requisitos e impôs deveres à atividade, regulamentando-a também junto ao Poder Executivo. E, com as alterações promovidas pelo HLOGA (2007), houve um aumento das exigências relativas à transparência na atuação do lobista e uma limitação ainda maior do oferecimento de presentes e cortesias a parlamentares.

Atualmente, a confluência dos regulamentos e requisitos da LDA desemboca na obrigação de os lobistas efetuarem seus registros junto ao Secretário do Senado e ao Secretário da Câmara dos Deputados, informando ao controlador os seguintes dados:

(1) Nome, endereço, número de telefone comercial do registrante, localização do negócio principal, negócios/atividades
(2) Razão social, endereço, principal local de negócios do cliente do registrante e (se diferente do item 1) um resumo de seus negócios/atividades;
(3) Nomes comerciais, endereços e principais locais comerciais de entidades que não sejam clientes listados abaixo: (A) Um indivíduo que gasta mais de US\$ 5.000 (inclusive), trimestralmente, com um registrante ou cliente para financiar as atividades de <i>lobby</i> do registrante. (B) participar ativamente no planejamento, supervisão ou gestão de tais atividades de <i>lobby</i> ;
(4) Nome, endereço e principal local de negócios da entidade listada abaixo, as despesas de <i>lobby</i> do registrante superiores a US\$ 5.000 e a porcentagem aproximada da participação acionária equitativa do cliente corporativo estrangeiro, se houver: (A) pelo menos ao cliente ou à entidade identificada em (3); (B) na medida do possível, áreas específicas de prática já registradas ou já realizadas em atividades de <i>lobby</i> (no momento de tal registro); (C) Um cliente identificado nos termos de (3) com interesse direto no resultado da atividade de <i>lobby</i> .

Na mesma toada restritiva, uma das primeiras medidas do governo Donald Trump renovou e pareceu ampliar tais restrições:

Ocupantes de cargos de confiança na nova administração estão proibidos, desde janeiro de 2017, de fazer *lobby* em agências federais durante cinco anos depois que saírem do governo. O prazo anterior, de dois anos, mais do que dobrou. Mas é improvável que a restrição iniba o renascimento da “indústria da influência” na era

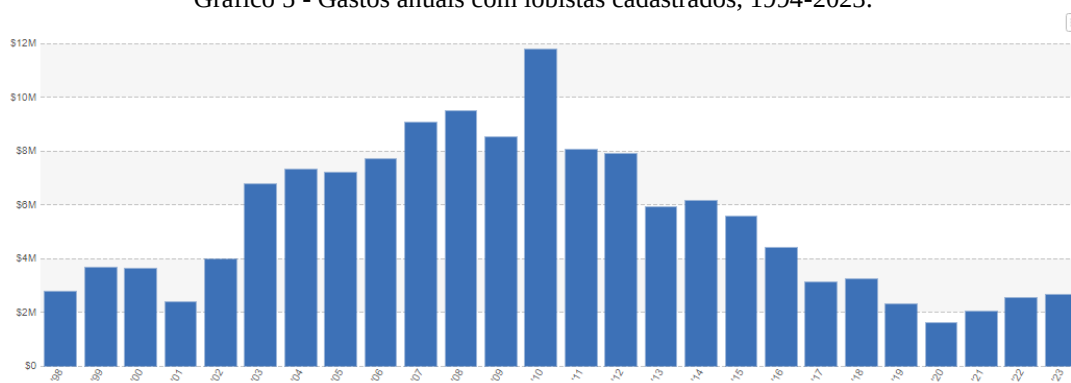
Trump, preconizado pelo ex-líder republicano no Senado, Chester Lott³⁷⁶, um ex-político do Mississippi que é hoje um influente lobista em Washington.³⁷⁷

Na prática, porém, há indícios de que antigos assessores de Trump teriam alcançado enorme sucesso como lobistas durante seu governo, enquanto outros tantos teriam usado de sua proximidade com o então presidente para conduzir seus trabalhos de influência agindo nas sombras:

In addition, President Trump has opened doors for new kinds of undisclosed lobbying – specifically at his Washington hotel where companies and foreign powers pay hoping to earn an audience with the president. And some Trump-tied figures have launched their own influence operations without registering.³⁷⁸

Como vimos a partir do Gráfico 1 (*supra*), ainda na introdução, dados do *Center for Responsive Politics* revelam que os valores gastos com lobistas cadastrados apresentaram tendência de queda, ano a ano, após as últimas alterações legislativas que endureceram as regras do setor. O decréscimo foi significativo entre 2010 e 2020³⁷⁹, mas vem apresentando discreto crescimento nos últimos anos:³⁸⁰

Gráfico 5 - Gastos anuais com lobistas cadastrados, 1994-2023.



Fonte: OpenSecrets.org

³⁷⁶ O caso do referido ex-senador é um exemplo claro da manipulação e hipocrisia que costumam envolver o discurso político de endurecimento do controle imposto ao lobby: depois de mais de trinta anos no Congresso, Lott renunciou ao mandato em 2007 para escapar da *revolving door* estabelecida na HLOGA aprovada naquele ano. Desde então, tornou-se influente lobista em Washington.

³⁷⁷ SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna. O Lobby nos EUA. In SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). Lobby Desvendado - Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo. 1ªEd. Rio de Janeiro: Record, 2018, p.24-25.

³⁷⁸ Disponível em: <https://www.opensecrets.org/news/reports/shadow-lobbying-2019>

³⁷⁹ “[...] o contingente de lobistas registrados e habilitados a atuar na esfera federal continuou a encolher, somando 11.143 em 2016, contra 14.822 lobistas em 2007. A queda é ilustrada também pelo cancelamento ou não renovação dos registros de lobista, exigidos por lei. O número de lobistas registrados recuou de 13.367 quando Obama tomou posse para 11.509 no final de seus oito anos de governo.” (SOTERO, op. cit., p.26)

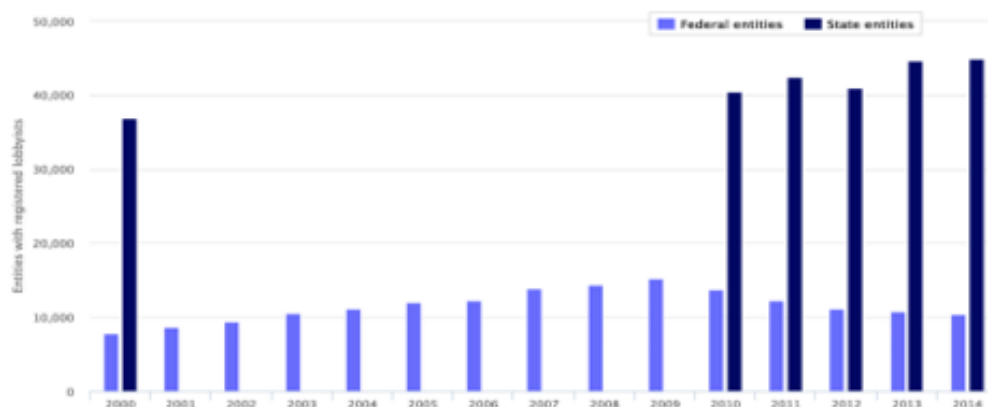
³⁸⁰ Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/industries/indus.php?ind=K02>>

Porém, não parece seguro concluir que a atividade como um todo tenha apresentado declínio correlato no período mencionado. Ao contrário, sugere-se que a “indústria da influência” seguiu a pleno vapor:

Nada disso significa, porém, que se faça menos lobby em Washington do que no passado. Como um exemplo recente, na esteira do escândalo provocado pela alegada interferência sub-reptícia da Rússia em favor de Trump na campanha presidencial de 2016, três senadores [...] anunciaram um projeto de lei para obrigar a divulgação da identidade de quem compra anúncios políticos em plataformas online, como Google e Facebook. As duas empresas, poderosíssimas, [...] responderam imediatamente mobilizando suas congêneres no setor de alta tecnologia numa milionária campanha de lobby destinada a preservar a isenção que beneficia a atividade política conduzida na internet dos regulamentos que há décadas vigoram para propaganda política feita na televisão, rádio e imprensa escrita.³⁸¹

Além disso, o número de clientes do *lobby* em âmbito estadual aumentou mais de 10%, sendo relevante apontar que muitas consultorias de *lobby* atuam não apenas na esfera federal, mas também nos legislativos e executivos estaduais (como visto, à luz do federalismo norte-americano, os estados possuem competência legislativa no tocante à matéria). Vale o registro dos índices:³⁸²

Gráfico 6 - Lobbying crescente nos estados



Fonte: Center for Public Integrity

Logo, é razoável inferir que alguns agentes optaram por operar à margem do regulamento a fim de escapar do controle mais rígido e oneroso, em prejuízo da transparência desejada. Assim avalia James Thurber a respeito dos números “oficiais” que constam do *Government Affairs Yellow Book*³⁸³:

[Seus registros apontam] mais de 23 mil “profissionais em assuntos governamentais” em Washington. Num trabalho sobre lobby que escreveu para uma força-tarefa da Associação Americana de Advogados, James Thurber postulou

³⁸¹ *Ibidem*, p.26.

³⁸² Tabela extraída do site Center for Public Integrity. Disponível em: <<https://publicintegrity.org/state-politics/amid-federal-gridlock-lobbying-rises-in-the-states/>>

³⁸³ Disponível em: <<https://www.leadershipconnect.io/products/print-leadership-directories/>>

que o número verdadeiro de lobistas na capital dos EUA pode ser próximo a 100 mil, com um total de mais de US\$ 9 bilhões gastos, ou quase o triplo dos US\$ 3,21 bilhões reportados.³⁸⁴

De 2007 a 2019, o número de lobistas registrados chegou a cair mais de 20%. Houve, no entanto, aumento sutil no período mais recente, mas os números ainda não estão próximos do pico alcançado em 2007, com 14.825 registros – muito embora os gastos com a atividade sigam em expansão:

*Hundreds of lobbyists terminate their registrations every year while keeping positions at lobbying firms. Large numbers of powerful Washington insiders aren't registered as lobbyists, effectively keeping their influence activities hidden from the public.*³⁸⁵

Por isso, o número real de lobistas em operação costuma ser contestado entre os especialistas na matéria, que chegam a apontar desde o dobro da quantidade de agentes listados, até mais de 90.000 profissionais atuantes. No entanto, todos parecem concordar em relação a um diagnóstico: o número verdadeiro é bastante superior ao registrado:

*A quick search on the private government relations research firm Washington Representatives' database reveals a list of 31,489 government affairs professionals, nearly half of whom work in Washington.*³⁸⁶

Figura 11- Lobbying client / total gasto (2023)

•US Chamber of Commerce	\$69.6 mi
•National Assn of Realtors	\$52.4 mi
•American Hospital Assn	\$30.2 mi
•Blue Cross/ Blue Shield	\$28.6 mi
•Pharmaceutical Research & Manufactures of America	\$27.6 mi
•American Medical Assn	\$21.2 mi
•Amazon.com	\$19.9 mi
•Business Roundtable	\$19.7 mi
•Meta	\$19.3 mi
•CTIA	\$17.2 mi

Elaboração própria. Fonte: *Opensecrets.org*³⁸⁷

Por conseguinte, é preciso ter em conta uma compreensão mais realista (ou, pelo menos, que se valha de premissas menos ingênuas) acerca da regulamentação do *lobby* nos EUA, a fim de aprimorar o debate em relação às propostas normativas

³⁸⁴ SOTERO, op. cit., p.34-35.

³⁸⁵ *Idem*

³⁸⁶ Disponível em: <https://www.opensecrets.org/news/reports/shadow-lobbying-2019>

³⁸⁷ Top Spenders – 2023 (<https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/top-spenders>)

para a atividade no Brasil, sobretudo em razão de os países possuírem características bastante distintas em relação à conformação de seus sistemas políticos:

[...] no sistema político estadunidense, a configuração do sistema de pressão e suas relações com os atores políticos e burocráticos se dá num contexto, essencialmente, pluralista, onde os arranjos neocorporativistas não se constituem no canal principal ou preferencial de articulação de interesses.³⁸⁸

Em contraposição a essa inclinação pluralista dos norte-americanos, no Brasil a política operou, por décadas, em meio a um cenário de corporativismo e clientelismo, tendo buscado estimular o pluralismo apenas no passado recente, pós Constituição de 1988.

Porém, mesmo em sua fase democrática, a participação por aqui ainda é mais propensa a modelos corporativistas de engajamento social, de funcionamento dos grupos de pressão e de resolução de conflitos, como se poderá observar ao longo deste capítulo. De forma diversa, é tradicional a perspectiva de um ambiente mais pluralista e de maior competição entre os grupos de pressão nos Estados Unidos, aspecto que poderia ter justificado, em alguma medida, a opção por um modelo regulatório mais rígido.

5.2. O exemplo chileno

Nos últimos trinta anos, pode-se dizer que o Chile manteve instituições democráticas estáveis e razoavelmente eficazes. Segundo a OCDE, ao longo desse período, os governos se empenharam em fortalecer a equidade, a transparência e a integridade na tomada de decisões. Daí decorre, em boa medida, o pioneirismo chileno, na América Latina, na formatação de uma estrutura regulatória para promover transparência ao *lobbying* e ao financiamento político. Até mesmo em comparação com outros países da OCDE.³⁸⁹

³⁸⁸SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 353.

³⁸⁹Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/the-regulation-of-lobbying-and-influence-in-chile_e84a846f-en/full-report.html

Em relação ao Brasil, embora apresente diferenças relevantes – tanto em termos de dimensão territorial e populacional, como do ponto de vista político e econômico – o Chile guarda semelhanças notáveis quando se observa não só a identidade histórica, mas também a condição comum de Estados periféricos ou semiperiféricos, cujos processos de democratização se consolidaram mais recentemente (sobretudo em comparação com a estabilidade do sistema democrático norte-americano).

O legislador chileno regulou recentemente o exercício do *lobby* naquele país, após quase 20 anos de debates, apostando em uma regulação com enfoque nos “sujeitos passivos”, ou seja, aqueles que são alvos dos lobistas (Briebe; Agostini, 2013):

*La “Ley del Lobby” nace del proyecto de ley presentado por los integrantes de la “Agenda de Transparencia y Probidad” (2006). Esta comisión fue convocada por la Presidenta Michelle Bachelet para tratar temas de transparencia, probidad y modernización del Estado. Después de ciertas modificaciones en 2009 y en 2012, se promulga el 8 de marzo del 2014, para finalmente entrar en vigencia el 28 de noviembre del mismo año. En una primera instancia, fue implementada en ministerios y servicios, ampliándose en abril del 2015 a gobiernos regionales y en agosto a los municipios.*³⁹⁰

Em sua ementa, tem-se que a Lei nº 20.730/2014³⁹¹ [...] *regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. E suas previsões constituem um modelo que vem sendo apontado como referencial útil ao debate do tema no Brasil.

Logo do seu primeiro artigo já se pode extrair que o diploma chileno não tem a pretensão de regular a indústria do *lobby*, tal como o faz o regulamento norte-americano, mas sim estabelecer regras para audiências, reuniões ou contatos nos quais seja possível a ocorrência de *lobbying*, independentemente dos atores envolvidos: *artículo 1º - Esta ley regula la publicidad en la actividad de lobby y*

³⁹⁰ A “Lei do Lobby” tem origem no projeto de lei apresentado pelos membros da “Agenda de Transparência e Probidade” (2006). Essa comissão foi convocada pela Presidente Michelle Bachelet para tratar de questões relacionadas à transparência, probidade e modernização do Estado. Após algumas modificações em 2009 e em 2012, a lei foi promulgada em 8 de março de 2014, entrando finalmente em vigor em 28 de novembro do mesmo ano. Inicialmente, foi implementada nos ministérios e serviços, sendo estendida, em abril de 2015, para os governos regionais e, em agosto, para os municípios [tradução nossa]. FUNDACIÓN MULTITUDES. Informe Ley de Lobby II Lobby Ciudadano: Desafíos y Oportunidades a Nivel Municipal. 2017, p.4. Disponível em: <https://www.academia.edu/34444554/Lobby_Ciudadano_Desaf%C3%ADos_y_Oportunidades_a_Nivel_Municipal_-_INFORME_LEY_DE_LOBBY_II>

³⁹¹ Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>

*demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado.*³⁹²

Ou seja, o foco é a promoção da transparência por meio de uma espécie de lei de acesso às informações de agenda dos funcionários públicos.³⁹³

Antes, porém a norma apresenta sua definição de lobista no art. 2º - que, por sua vez, dispõe sobre os conceitos e categorias mais relevantes trazidos no corpo da lei. Como já foi possível abordar no segundo capítulo, o legislador chileno preferiu distinguir entre duas vertentes da atividade: *lobby*, praticado mediante remuneração, e gestão de interesse particular, em exercício não remunerado. Ou seja, é basicamente o caráter remuneratório que as distingue.

A cargo do lobista fica o dever de autoidentificação e de informar seus projetos e interesses, assim como declarar as atividades que exerce e por quem o faz. Mas tal registro não é obrigatório. E a lei nada menciona a respeito do dever de transparência que deveria recair sobre um agente público que recebe contato não oficial. Assim dispõem os artigos 7º e 8º:

Artículo 7º- Créanse los siguientes registros de agenda pública en los que deberá incorporarse la información señalada en el artículo 8º:

- 1) Los registros a cargo del órgano o servicio al que pertenece el respectivo sujeto pasivo indicado en el artículo 3º y en los numerales 1), 4) y 7) del artículo 4º.*
- 2) Un registro a cargo de la Contraloría General de la República, en el que deberá consignarse la información relativa a los sujetos pasivos indicados en el numeral 2) del artículo 4º.*
- 3) Un registro a cargo del Banco Central, en el que deberán incluir la información los sujetos pasivos indicados en el numeral 3) del artículo 4º.*
- 4) Dos registros, cada uno a cargo de las respectivas Comisiones de Ética y Transparencia Parlamentaria, en los que deberá incorporarse la información por los sujetos pasivos señalados en el numeral 5) del artículo 4º.*

³⁹² Artigo 1º - Esta lei regulamenta a publicidade na atividade de lobby e outras ações que representem interesses particulares, com o objetivo de fortalecer a transparência e probidade nas relações com os órgãos do Estado [tradução livre]. *Ibidem*

³⁹³ Artículo 2º- Para los efectos de esta ley se entenderá por: [...] 3) Registro de agenda pública: registros de carácter público, en los cuales los sujetos pasivos deben incorporar la información establecida en el artículo 8º. [...] Artículo 3º - Para efectos de esta ley, son sujetos pasivos los ministros, subsecretarios, jefes de servicios, los directores regionales de los servicios públicos, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los gobernadores regionales, los secretarios regionales ministeriales y los embajadores. También estarán sujetos a las obligaciones que esta ley indica, cualquiera sea su forma de contratación, los jefes de gabinete de las personas individualizadas en el inciso precedente, si los tuvieren; así como las personas que, en razón de su función o cargo, tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Anualmente, el jefe superior del servicio respectivo individualizará a las personas que se encuentren en esta calidad, mediante una resolución que deberá publicarse de forma permanente en los sitios electrónicos indicados en el artículo 9º.

5) *Un registro a cargo del Ministerio Público, en el que deberá incluirse la información por los sujetos pasivos indicados en el numeral 6) del artículo 4º.*

6) *Un registro a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, en el que deberá incorporarse la información por el sujeto pasivo indicado en el numeral 8) del artículo 4º.*³⁹⁴

Pela lei chilena, portanto, são as autoridades e funcionários perante os quais se realiza o *lobbying* ou a gestão de interesses privados, os “sujeitos passivos” que devem cumprir os deveres de registo e transparência estabelecidos na norma.

Tem-se, portanto, a criação e manutenção dos registros de agenda pública a cargo dos órgãos públicos. Caso o agente público contactado pertença à Administração Regional e Comunal, às Forças Armadas ou aos Conselhos indicados no item 7, do art. 4º, então a cada um desses órgãos caberá o registro do encontro. Controladoria Geral da República, Banco Central, Comissão de Ética, Comissão de Transparência Parlamentar, Ministério Público e a *Corporación Administrativa del Poder Judicial* deverão manter registros próprios, para fins de assentamento das reuniões entre seus altos funcionários e particulares.

Quando a exigência do registro – e, portanto, da transparência – recai sobre a Administração Pública, dirigindo-se à reunião (ao teor dos assuntos tratados) e ao agente público, então reduz-se o ônus de participação dos grupos de interesse, facilitando-lhes, sobremaneira, o acesso às instâncias decisórias (ou, ao menos, elimina-se as barreiras burocráticas que poderiam embaraçar-lhes a participação)³⁹⁵:

³⁹⁴ Artigo 7º - Cria-se os seguintes registros de agenda pública nos quais deve ser incorporada a informação indicada no artigo 8º: 1) Os registros a cargo do órgão ou serviço ao qual pertence o respectivo sujeito passivo mencionado no artigo 3º e nos itens 1), 4) e 7) do artigo 4º; 2) Um registro a cargo da Controladoria Geral da República, no qual deve constar a informação relativa aos sujeitos passivos mencionados no item 2) do artigo 4º; 3) Um registro a cargo do Banco Central, no qual devem ser incluídas as informações dos sujeitos passivos mencionados no item 3) do artigo 4º; 4) Dois registros, cada um a cargo das respectivas Comissões de Ética e Transparência Parlamentar, nos quais deve ser incorporada a informação dos sujeitos passivos mencionados no item 5) do artigo 4º; 5) Um registro a cargo do Ministério Público, no qual deve ser incluída a informação dos sujeitos passivos mencionados no item 6) do artigo 4º; 6) Um registro a cargo da Corporación Administrativa del Poder Judicial, no qual deve ser incorporada a informação do sujeito passivo mencionado no item 8) do artigo 4º [tradução nossa].

³⁹⁵ Em sentido contrário, a então Ministra da Secretaría Geral da Presidência, Ximena Rincón: *La ley tiene un pecado estructural pues no regula la industria del lobby propiamente tal, la ley lo que hace es obligar a determinadas autoridades a transparentar sus agendas públicas”, declaró la ministra. Asimismo, explicó que la ley otorga un nuevo rol al Consejo de Transparencia, “entidad a cargo de visar y publicar información emanada desde los organismos públicos, sin tener facultad para fiscalizar o sancionar.* Disponível em: <http://magisterenderechollm.uc.cl/es/noticias-2014/412-expertos-analizaron-los-impactos-de-la-nueva-ley-de-lobby>.

*Uno de los principales logros de la ley es la igualdad de trato para lobbistas y gestores de intereses particulares al momento de solicitar audiencias, es decir, la obligación de los sujetos pasivos de atender los pedidos de audiencia de todas aquellas personas u organizaciones que lo soliciten en referencia a una misma materia.*³⁹⁶

Além disso, parece medida menos custosa (do ponto de vista administrativo) do que arregimentar um aparato estatal para fiscalizar o (muitas vezes, errático) exercício do *lobby*. Consequentemente, reduz-se a problemática envolvendo a conceituação da atividade, já que qualquer particular pode interpelar os tomadores de decisão.

Porém, há questões de ordem prática (operacionais) que restringem o bônus de transparência que se poderia obter e que merecem atenção:

*El problema recae en que actualmente no existe un mecanismo formal por el cual verificar las solicitudes de audiencia realizadas y su destino, independiente si estas son aceptadas, rechazadas o derivadas, tampoco es posible conocer si han sido realizadas efectivamente, y si los asistentes a la audiencia sean quienes figuran en el registro. La única manera de acceder a estos registros es mediante solicitud de transparencia, lo que dificulta el acceso a la información, distanciando a la ciudadanía de un rol fiscalizador.*³⁹⁷

O art. 8º da lei traz o conteúdo obrigatório dos registros, como a identificação da pessoa ou organização com a qual o agente público manteve contato (assim como a de todos os presentes à reunião); o grupo representado; se há recebimento de remuneração pela atuação; a data do encontro e a matéria tratada. Há, ainda, o dever de informar sobre viagens realizadas no exercício da função pública (com dados sobre sua finalidade, custos e financiador) e doações oficiais e protocolares recebidas:

Artículo 8º.- Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior deberán consignar: 1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5º. En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a

³⁹⁶ Um dos principais avanços da lei é a igualdade de tratamento para lobistas e representantes de interesses particulares no momento de solicitar audiências, ou seja, a obrigação dos sujeitos passivos de atender aos pedidos de audiência, em referência a uma mesma matéria, de todas as pessoas ou organizações que o solicitem [tradução livre]. FUNDACIÓN MULTITUDES, *op. cit.*, p. 20.

³⁹⁷ O problema reside no fato de que atualmente não existe um mecanismo formal para verificar as solicitações de audiência realizadas e seu destino, independentemente de serem aceitas, rejeitadas ou encaminhadas. Também não é possível saber se essas solicitações foram efetivamente realizadas e se os participantes da audiência são aqueles que constam no registro. A única maneira de acessar esses registros é por meio de pedidos de transparência, o que dificulta o acesso à informação e afasta os cidadãos de um papel de fiscalização [tradução nossa]. *Ibidem*.

*nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada. El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle. 2) Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en esta ley, en el ejercicio de sus funciones. Deberá publicarse en dicho registro el destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió. 3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones. En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede. Se exceptuarán de esta obligación aquellas reuniones, audiencias y viajes cuando su publicidad comprometa el interés general de la Nación o la seguridad nacional. De éstos se rendirá cuenta anual, en forma reservada, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General o de quien éste delegue, respecto de los sujetos pasivos señalados en el artículo 3º y en los numerales 1), 2), 4) y 7) del artículo 4º. En el caso de los sujetos pasivos señalados en los números 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º, dicha rendición se realizará ante quien tenga la potestad sancionatoria, de acuerdo a las normas del Título III.*³⁹⁸

Como complemento fundamental ao registro, há a previsão de sua divulgação nos sites institucionais dos respectivos órgãos mantenedores dos dados (com atualização mensal e de acordo com as normas de transparência ativa que os

³⁹⁸ Artigo 8º - Os registros de agenda pública estabelecidos no artigo anterior devem conter: 1) As audiências e reuniões realizadas com o objetivo de fazer lobby ou gerir interesses particulares em relação às decisões mencionadas no artigo 5º. Nesses registros, deve-se indicar, em particular, a pessoa, organização ou entidade com quem foi realizada a audiência ou reunião, em nome de quem são geridos esses interesses particulares, a identificação dos participantes ou pessoas presentes na respectiva audiência ou reunião, se há remuneração por tais gestões, o local e data em que ocorreram e o assunto específico tratado. Aquele que, ao solicitar reunião ou audiência, omitir inexcusavelmente as informações mencionadas no parágrafo anterior ou fornecer conscientemente informações imprecisas ou falsas sobre tais assuntos, será punido com multa de dez a cinquenta unidades tributárias mensais, sem prejuízo das outras penalidades que possam ser aplicadas; 2) As viagens realizadas por algum dos sujeitos passivos estabelecidos nesta lei, no exercício de suas funções. Nesse registro, deve ser publicado o destino da viagem, seu propósito, o custo total e a pessoa jurídica ou natural que o financiou; 3) As doações oficiais e protocolares, bem como aquelas autorizadas pelo costume como manifestações de cortesia e boa educação, recebidas pelos sujeitos passivos estabelecidos nesta lei, no exercício de suas funções. Nesses registros, deve-se identificar o presente ou doação recebida, a data e ocasião de sua recepção e a identificação da pessoa física ou jurídica de onde procede. Serão excepcionadas reuniões, audiências e viagens quando sua publicidade comprometer o interesse geral da Nação ou a segurança nacional. Sobre esses, será feita prestação de contas anual, de forma reservada, à Controladoria Geral da República, diretamente pelo Controlador Geral ou por quem este delegar, em relação aos sujeitos passivos mencionados no artigo 3º e nos itens 1), 2), 4) e 7) do artigo 4º. No caso dos sujeitos passivos mencionados nos itens 3), 5), 6) e 8) do artigo 4º, essa prestação de contas será feita perante a autoridade com poder sancionatório, de acordo com as normas do Título III.

regem), bem como em portal eletrônico mantido pelo Conselho de Transparência, com conteúdo claro, acessível e atualizado (trimestralmente)³⁹⁹ :

Artículo 9º- La información contenida en los registros a que se refiere el artículo 7º será publicada y actualizada, al menos una vez al mes, en los sitios electrónicos a que hace referencia el artículo 7º de la ley N.º 20.285, sobre acceso a la información pública. Respecto de los sujetos pasivos indicados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º, dicha información se publicará en el sitio electrónico establecido en las normas de transparencia activa que los rijan. Asimismo, el Consejo para la Transparencia pondrá a disposición del público estos registros en un sitio electrónico, debiendo asegurar un fácil y expedito acceso a los mismos. Del mismo modo, trimestralmente, dicho Consejo deberá poner a disposición del público un registro que contenga una nómina sistematizada de las personas, naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que en tal período hayan sostenido reuniones y audiencias con los sujetos pasivos individualizados en el artículo 3º y en los numerales 1), 4) y 7) del artículo 4º, que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5º. Dicha nómina deberá individualizar a la persona, organización o entidad con la cual el sujeto pasivo sostuvo la audiencia o reunión, dejando constancia de: a nombre de quién se gestionaron los intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes, si se percibió una remuneración por dichas gestiones, el lugar, fecha y hora de cada reunión o audiencia sostenida, y la materia específica tratada. Los sujetos pasivos individualizados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º enviarán al Consejo para la Transparencia la información que se acuerde en los convenios que celebren, para efectos de publicarla en el sitio electrónico señalado en el inciso segundo de este artículo. El reglamento y demás normativa a que hace referencia el artículo 10 establecerán la información que deberá incluirse en el registro, la fecha de actualización, la forma en que ha de hacerse la publicación, los antecedentes requeridos para solicitar audiencias y los demás aspectos que sean necesarios para el funcionamiento y publicación de dichos registros.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Gran cantidad de los registros y los datos almacenados en infolobby no son de relevancia para la plataforma y no significan un real beneficio mantenerlos publicados. Los funcionarios deben contar con la capacidad de discernir cuando es necesario generar registros de lobby y la información que se debe incluir, además, respetar la integridad de los datos de los solicitantes. (Ibidem, p.22)

⁴⁰⁰ Artigo 9º - As informações contidas nos registros mencionados no artigo 7º serão publicadas e atualizadas, pelo menos uma vez por mês, nos sites eletrônicos referentes à lei Nº 20.285 sobre acesso à informação pública. Em relação aos sujeitos passivos mencionados nos itens 2), 3), 5), 6) e 8) do artigo 4º, essas informações serão publicadas no site eletrônico estabelecido pelas normas de transparência ativa que os regem. Além disso, o Conselho de Transparência disponibilizará esses registros em um site eletrônico, garantindo fácil e pronto acesso aos mesmos. Da mesma forma, trimestralmente, o referido Conselho deverá disponibilizar ao público um registro que contenha uma lista sistematizada das pessoas, físicas ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tenham realizado reuniões e audiências com os sujeitos passivos individualizados no artigo 3º e nos itens 1), 4) e 7) do artigo 4º, com o objetivo de fazer lobby ou gerir interesses particulares em relação às decisões mencionadas no artigo 5º. Essa lista deve indicar a pessoa, organização ou entidade com a qual o sujeito passivo teve a audiência ou reunião, fornecendo informações sobre: em nome de quem foram geridos os interesses particulares, a identificação dos participantes ou pessoas presentes, se houve remuneração por essas gestões, o local, data e hora de cada reunião ou audiência realizada, e o assunto específico tratado. Os sujeitos passivos individualizados nos itens 2), 3), 5), 6) e 8) do artigo 4º enviarão ao Conselho de Transparência as informações acordadas nos convênios que celebrarem, com o objetivo de serem publicadas no site eletrônico mencionado no segundo parágrafo deste

A preocupação com a isonomia no tratamento dos grupos que atuam por meio do *lobby* ficou consignada no art. 11, embora a norma não tenha previsto instrumentos práticos de consecução do disposto:

*Artículo 11 - Las autoridades y funcionarios señalados en los artículos 3º y 4º deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.*⁴⁰¹

Com efeito, já se observa os efeitos dessa ausência de mecanismos garantidores de isonomia:

*La mejora del funcionamiento de la industria del lobby, si no se lo acompaña de una mayor solidez de la sociedad civil –organizada o no– en su capacidad para promover demandas y defender intereses, genera una inequivalencia lesiva para la democracia. Por esto, urge que las reformas a los mecanismos de participación ciudadana se realicen también en favor del fortalecimiento de la sociedad civil y que su derecho a intentar incidir en las decisiones públicas se ejerza sin los contrapesos de una industria especializada en estas materias.*⁴⁰²

E esse parece um resultado previsível diante do quadro de desconfiança social, baixa institucionalidade estatal⁴⁰³, limitado grau de associativismo e profunda clivagem socioeconômica que estabeleceu no Chile:

En Chile quienes valoran el proceso de individualización desconocen la ausencia de cada uno de estos recursos, comenzando por la baja confianza interpersonal, la debilidad del Estado para atender los derechos económicos y sociales de los individuos, la bajísima asociatividad para proteger los derechos de los individuos, dando la impresión de una paz social que no corresponde a las dimensiones de la disconformidad social y las “escandalosas desigualdades”, las cuales aumentan

artigo. O regulamento e outras normativas mencionadas no artigo 10 estabelecerão as informações que devem ser incluídas no registro, a data de atualização, a forma como a publicação deve ser feita, os requisitos necessários para solicitar audiências e outros aspectos necessários para o funcionamento e publicação desses registros [tradução nossa].

⁴⁰¹ Artigo 11 - As autoridades e funcionários mencionados nos artigos 3º e 4º devem manter igualdade de tratamento em relação às pessoas, organizações e entidades que solicitarem audiências sobre o mesmo assunto [tradução nossa].

⁴⁰² A melhoria do funcionamento da indústria do lobby, se não for acompanhada de uma maior solidez da sociedade civil - organizada ou não - em sua capacidade de promover demandas e defender interesses, gera uma desigualdade prejudicial à democracia. Portanto, urge que as reformas nos mecanismos de participação cidadã também sejam realizadas em prol do fortalecimento da sociedade civil e que seu direito de tentar influenciar as decisões públicas seja exercido sem o contrapeso de uma indústria especializada nessas questões [tradução livre]. ARÍS, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby em Chile. Nueva Sociedad, 2018. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/avances-y-desafios-en-la-regulacion-del-lobby-en-chile/>

⁴⁰³ A fraqueza ou ausência de sociedade civil organizada, capaz de contrabalançar o poder político das elites econômicas e militares em aliança com a burocracia seria, assim, um fator contrário ao desenvolvimento de instituições destinadas à ampliação da responsividade burocrática. In SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil – Brasília: Senado Federal, 2015, p. 242.

*el poder de las minorías sobre la agenda pública, formando un círculo vicioso que las aumenta.*⁴⁰⁴

O baixo grau de associativismo se retroalimentaria de um cenário de clientelismo que, por sua vez, propiciaria a emergência da corrupção:

*Estudios como los de Cea y Fuentes (2016), Arriagada (2013), Álvarez (2016) y Barozet (2006) muestran como el clientelismo en los ámbitos locales chilenos han reemplazado a los partidos políticos. Estos son incapaces de establecer vínculos directos con las personas de un determinado territorio. Esta es una diferencia importante con el clientelismo en Argentina, ya que las redes en dicho país se sustentan en partidos políticos. [...] Los principales hallazgos hacen referencia a que las redes clientelares posibilitan la corrupción, dentro y fuera del municipio, mediante el establecimiento de vínculos fuertes que operan a través de un sistema de intercambio basado en códigos de lealtad y favores recíprocos, esto se refleja en la concesión de obras públicas a empresas privadas mediante contratos irregulares y la obtención de patentes y permisos municipales también irregulares. En este sentido, la penetración del mercado en la política local ha marcado una nueva tendencia en lo que se refiere a las prácticas corruptas, y que también reforzaría la preponderancia de las relaciones clientelares.*⁴⁰⁵

Reflexo direto dessas características sobre a atuação dos grupos de pressão é tendência à captura da agenda pública pelos maiores lobbies em operação no sistema político chileno:

*Las desigualdades económicas tienen otras consecuencias políticas porque es fuente de desigualdades políticas, pues las grandes empresas tienen enormes recursos para influir en la agenda pública para fortalecer sus intereses.*⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ No Chile, aqueles que valorizam o processo de individualização desconhecem a ausência de cada um desses recursos, começando pela baixa confiança interpessoal, a fragilidade do Estado em satisfazer os direitos econômicos e sociais dos indivíduos, o baixíssimo associativismo para proteger os direitos dos indivíduos, criando a impressão de uma paz social que não corresponde às dimensões da insatisfação social e das "escandalosas desigualdades", que aumentam o poder das minorias sobre a agenda pública, formando um círculo vicioso que as amplia [tradução nossa]. *Ibidem*, p. 420.

⁴⁰⁵ Estudos como os de Cea e Fuentes (2016), Arriagada (2013), Álvarez (2016) e Barozet (2006) mostram como o clientelismo praticado em âmbito local no Chile tem substituído os partidos políticos. Estes são incapazes de estabelecer vínculos diretos com as pessoas de um determinado território. Isso é uma diferença importante em relação ao clientelismo na Argentina, onde as redes são sustentadas por partidos políticos. [...] As principais descobertas referem-se ao fato de que as redes clientelistas possibilitam a corrupção, dentro e fora do município, por meio do estabelecimento de vínculos fortes que operam através de um sistema de troca baseado em códigos de lealdade e favores recíprocos, refletindo-se na concessão de obras públicas a empresas privadas por meio de contratos irregulares e na obtenção de licenças e permissões municipais também irregulares. Nesse sentido, a penetração do mercado na política local tem marcado uma nova tendência no que se refere às práticas corruptas, o que também reforçaria a preponderância das relações clientelistas [tradução nossa]. DIAZ, Emilio Moya and RAIMAN, Daniel Paillama. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Rev. Sociol. Polit.* vol.25, n.64, 2017, p.75

⁴⁰⁶ As desigualdades econômicas geram outras consequências políticas, pois são fonte de desigualdades políticas, já que as grandes empresas possuem vultosos recursos para influenciar a agenda pública em prol do fortalecimento de seus interesses [tradução livre]. *Ibidem*, p. 408.

Os artigos 5º e 6º explicitam (I) as atividades que devem ser registradas e (II) aquelas em relação às quais a lei não se aplica: de um lado, tem-se a (i) elaboração, modificação ou revogação de leis, atos e decisões administrativas que atinjam a esfera do particular interessado; acordos ou decisões do Congresso Nacional ou de seus membros (incluindo suas comissões); formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e programas executados.

De outro, estão (ii) propostas ou solicitações feitas em reuniões de natureza pública e naquelas relativas à representação, pelo sujeito passivo da lei, em sua atuação funcional; solicitações, verbais ou escritas, para conhecer da tramitação de procedimento administrativo; subsídio de informações para a autoridade que as tenha solicitado expressamente; consultorias contratadas por entidades públicas ou parlamentares, prestadas por pesquisadores, associações sem fins lucrativos, fundações, universidades, centros de pesquisa e entidades similares; a defesa em juízo e o patrocínio de casos judiciais ou administrativos, tanto quanto a participação como *amicus curiae*.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Artículo 5º.- Las actividades reguladas por esta ley son aquellas destinadas a obtener las siguientes decisiones: 1) La elaboración, dictación, modificación, derogación o rechazo de actos administrativos, proyectos de ley y leyes, como también de las decisiones que adopten los sujetos pasivos mencionados en los artículos 3º y 4º; 2) La elaboración, tramitación, aprobación, modificación, derogación o rechazo de acuerdos, declaraciones o decisiones del Congreso Nacional o sus miembros, incluidas sus comisiones; 3) La celebración, modificación o terminación a cualquier título, de contratos que realicen los sujetos pasivos señalados en esta ley y que sean necesarios para su funcionamiento; 4) El diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas efectuados por los sujetos pasivos señalados en esta ley, a quienes correspondan estas funciones. Asimismo, se comprenden dentro de las actividades reguladas por esta ley, aquellas destinadas a que no se adopten las decisiones y actos señalados en los numerales precedentes. Artículo 6º.- No obstante lo señalado en el artículo precedente, no están regulados por esta ley: 1) Los planteamientos o las peticiones realizados como ocasión de una reunión, actividad o asamblea de carácter público y aquellos que tengan estricta relación con el trabajo en terreno propio de las tareas de representación realizadas por un sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones; 2) Toda declaración, actuación o comunicación hecha por los sujetos pasivos en el ejercicio de sus funciones; 3) Toda petición, verbal o escrita, realizada para conocer el estado de tramitación de un determinado procedimiento administrativo; 4) La información entregada a una autoridad pública, que la haya solicitado expresamente para efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, dentro del ámbito de su competencia; 5) Las presentaciones hechas formalmente en un procedimiento administrativo, por una persona, su cónyuge o pariente hasta el tercer grado por consanguinidad y segundo de afinidad en la línea recta y hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad en la colateral, siempre que no se solicite la adopción, modificación o derogación de normas legales o reglamentarias, ni el cambio de resultados de procesos administrativos o de selección; 6) Las asesorías contratadas por órganos públicos y parlamentarios realizadas por profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de un órgano del Estado; 7) Las declaraciones efectuadas o las informaciones entregadas ante una comisión del Congreso Nacional, así como la presencia y participación verbal o escrita en alguna de ellas de profesionales

Por fim, os artigos 12 e 16 dispõem, respectivamente, sobre as sanções aplicáveis ao lobista e ao agente público, caso omitam (de forma inescusável) informações devidas ou incluam (deliberadamente) dados falsos nos registros públicos. Constatase, basicamente, a fixação de pena de multa – aplicável pela Controladoria Geral – sem prejuízo da responsabilização penal e das sanções administrativas definidas nas normas estatutárias do órgão envolvido:

Artículo 12.- Las personas que realicen lobby o gestiones de intereses particulares, de acuerdo a lo dispuesto en esta ley, estarán sujetas a las siguientes obligaciones: 4- [...] La omisión inexcusable de la información requerida em el inciso anterior o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, por parte de las personas señaladas en dicho inciso, será penada con la multa señalada en el artículo 8°. Tales personas deberán informar a sus clientes o representados de las obligaciones a las que están sujetas en virtud de esta ley. [...]

Artículo 16.- La omisión inexcusable de la información que conforme a esta ley y su reglamento debe incorporarse en alguno de los registros establecidos en el artículo 7°, o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, se sancionará, respecto de las personas señaladas en el artículo anterior, con multa de veinte a cincuenta unidades tributarias mensuales, de acuerdo al procedimiento señalado en dicho artículo, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderles.

A despeito do exame conciso, tem-se as linhas gerais do modelo chileno de regulação, frequentemente sinalizado como um parâmetro para a realidade do debate no Brasil. À luz da legislação de que já dispomos – tema a ser tratado no próximo capítulo – e tendo em vista o contexto sociopolítico brasileiro – objeto dos próximos itens – seria possível cogitar que a análise comparativa apresentasse perspectivas para inspirar o desenho regulatório de uma norma brasileira sobre *lobby*.

Contudo, tal orientação sugere que se leve em conta algumas constatações que já vêm sendo extraídas da experiência no Chile:

Actualmente, la Ley de Lobby [...] nos ha permitido percatarnos de algunos aspectos positivos de su puesta en práctica, como la sistematización de los registros, la obligatoriedad de informar por parte de las autoridades y, sobre todo,

de las entidades señaladas en el número precedente, lo que, sin embargo, deberá ser registrado por dichas comisiones; 8) Las invitaciones por parte de funcionarios del Estado y de parlamentarios para participar en reuniones de carácter técnico a profesionales de las entidades señaladas en el número 6); 9) La defensa en juicio, el patrocinio de causas judiciales o administrativas o la participación en calidad de amicus curiae, cuando ello se permita, pero sólo respecto de aquellas actuaciones propias del procedimiento judicial o administrativo; 10) Las declaraciones o comunicaciones realizadas por el directamente afectado o por sus representantes en el marco de un procedimiento o investigación administrativos; 11) Las presentaciones escritas agregadas a un expediente o intervenciones orales registradas en audiencia pública en un procedimiento administrativo que admita la participación de los interesados o de terceros.

*el mecanismo de igualdad de trato, por lo que cualquier modificación debiera procurar mantener estos aspectos positivos de la actual regulación. Sin embargo, la ley contempla una amplia zona gris, en la que se vuelve muy vulnerable y no produce confianza de la ciudadanía en la actividad de lobby ni en las autoridades.*⁴⁰⁸

Segundo Sahd e Valenzuela (2016), já teria sido possível identificar uma tendência positiva para a formalização dos compromissos de agentes públicos. No entanto, o grau de implementação tem sido desigual entre ele e ainda depende sobremaneira da vontade política dos implicados. Como cada Poder tem seu próprio instrumento de registro, e seus respectivos sistemas de punição, não há uma autoridade central capaz de fiscalizar, sancionar e, em última análise, reforçar o cumprimento da lei.

A despeito dessa limitação, os autores reconhecem que, antes da promulgação da norma, não havia sequer disponibilidade de informações sobre atividades, comunicações e reuniões entre autoridades e grupos diversos. Com efeito, um dos resultados mais significativos alcançados pela da lei de *lobby* chilena parece ser a publicização de uma série de ocupações e atividades desempenhadas em função do *lobby*.

Nota-se que sua implementação ainda é mais disseminada no âmbito do governo central do que nos governos locais. A falta da *accountability* em nível local é um aspecto relativamente conhecido, mas também existem dificuldades financeiras e administrativas que se impõem no caminho da adaptação à lei. De toda forma, não há dúvidas de que a transparência e a qualidade dos dados de registro vêm melhorando progressivamente, a despeito do longo caminho ainda a percorrer (Sahd; Valenzuela, 2016).

Em análise mais recente do quadro regulatório do *lobby* no Chile, a OCDE apresentou uma série de recomendações ao Governo chileno – após solicitação de orientação, feita pelo próprio Poder Público, para o fim de avançar em uma agenda

⁴⁰⁸ Atualmente, a Lei de Lobby [...] nos tem permitido perceber alguns aspectos positivos de sua implementação, tais como a sistematização dos registros, a obrigatoriedade de informação por parte das autoridades e, principalmente, o mecanismo de igualdade de tratamento, de tal forma que qualquer alteração deva procurar manter esses aspectos positivos da regulamentação atual. No entanto, a lei contempla uma ampla zona cinzenta, na qual ela se torna muito vulnerável e não gera confiança por parte da população na atividade de lobby nem nas autoridades [tradução livre]. ARÍS, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. Nueva Sociedad, 2018. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/avances-y-desafios-en-la-regulacion-del-lobby-en-chile/>

de modernização de sua estrutura de *lobby*. Afinal, em 2024, a regulamentação da atividade no Chile completou 10 anos de vigência (OCDE, 2024CH).

Diante desse cenário, o estudo implementado pela Organização apresentou as seguintes recomendações ao país:

(1) Reforçar o quadro jurídico para a transparência na atividade: segundo a OCDE, embora a lei chilena defina *lobbying* de forma ampla, em linha com as boas práticas sugeridas, há “lacunas” remanescentes que enfraquecem a legislação e dificultam a correta compreensão do escopo da legal. Daí a indicação de (i) expansão da lista de ‘sujeitos passivos’ – agentes públicos alvos do *lobby* (arts. 3 e 4).

Isso porque, ao longo dos dez anos dessa legislação, algumas categorias específicas de funcionários públicos foram incorporadas, por resolução, a esse rol de ‘sujeitos passivos’. Com efeito, a lista passou a contemplar regimes diferenciados de transparência e registro, o que contribuiu para reduzir a clareza da norma. Assim, a ideia seria ampliar a definição legal do sujeito passivo ou, ao menos, incorporar legalmente as categorias já incluídas por resolução, no seu âmbito de incidência.

Noutro giro, recomendou-se a opção por (ii) uma definição de ‘lobista’, de forma a adotar um só conceito de ‘representante de interesse’, de forma a incluir formas indiretas de exercício de influência que atualmente não estariam enquadradas na norma.

2) Fomentar a transparência do lobby através de sistemas de divulgação eficientes e portais de transparência online: se, por um lado, a responsabilidade primária da divulgação dos contatos de lobby recai sobre os agentes públicos; por outro lado, os lobistas ficam com a incumbência de registrar-se em diferentes plataformas – tantas quantas forem as reuniões com autoridades de órgãos distintos.

A sugestão seria implementar uma plataforma centralizada de registro e transparência. Assim, um portal centralizado de registro e divulgação de *lobby* poderia servir como plataforma unificada para registro e divulgações de lobistas e agentes públicos.

3) Fortalecer a dimensão da integridade: recomendação de fortalecer a estrutura de integridade do lobby gerenciando de forma mais adequada (i) o instituto da ‘quarentena’, bem como promovendo programas de capacitação e conscientização voltados aos agentes públicos.

Inobstante, seria recomendável a adoção de (ii) Código de Conduta centralizado e obrigatório para lobistas, com previsão de sanções aplicáveis por desconformidade.

Adicionalmente, tem-se uma orientação clara e direta para que o país altere a legislação regulamentar para incluir a exigência de que empresas e OSCs implicadas no processo de formulação de políticas públicas (iii) divulguem suas fontes de financiamento – tanto públicas quanto privadas.

4) Estabelecer instrumentos de conformidade e revisão eficazes: finalmente, nesse ponto a ideia é que o país crie um (i) órgão centralizado e independente para administrar registros, promover a transparência ativa e conduzir investigações. Além disso, a OCDE avaliou que o regime de sanções do sistema chileno carece de eficácia, pois tem como alvo principal os agentes públicos, prescindindo de qualquer previsão normativa para sancionar lobistas que infringam o regramento do *lobbying*.

Com efeito, sugeriu-se que a Lei de *Lobby* incluísse (ii) dispositivo de cominação gradual de sanções financeiras e não financeiras, bem como (iii) instrumentos normativos que permitam aos órgãos de controle e supervisão aplicar medidas de incentivo à conformidade.

Em suma, nota-se que as recomendações da OCDE ao Chile, no tocante à regulamentação da atividade, revelam a subsistência de diversas lacunas regulatórias para tratar dos contatos de *lobby* no país. A lei foi bastante comemorada, quando de sua aprovação e nos anos seguintes, por ampliar a transparência – mas sobretudo em relação às organizações da sociedade civil, vale destacar. Todavia, o exemplo chileno é bastante claro: transparência, com baixo grau de integridade e acesso, não parece produzir verdadeiro bônus regulatório e, consequentemente, social.

Veja-se que, em pesquisa qualitativa do instituto *Latinobarómetro*⁴⁰⁹, realizada em 2020, no Chile, quando a população foi indagada sobre quem ou qual grupo, na sua opinião, deteria mais poder no país, cerca de 46% dos entrevistados mencionaram as grandes corporações, em primeiro lugar. Partidos políticos e Governo foram mencionados em primeiro lugar por 12% e 11% dos respondentes,

⁴⁰⁹ Corporación Latinobarómetro (2021). Acesso em: <https://www.latinobarometro.org/>.

respectivamente. Já em 2022, outra pesquisa constatou que 83% dos entrevistados acreditavam que a mídia não gozava de independência empresarial ou de influência indevida^{410 411}

De toda forma, os 10 anos de aplicação da Lei de *lobby* chilena talvez ainda não tenham sido capazes de apartar o mau juízo associado à atividade. E um alerta final, que se imagina pertinente, sobre a incorporação acrítica do modelo regulatório chileno:

*Muchos en Latinoamérica estarán indicando la experiencia chilena de regulación al lobby como un ejemplo a seguir. En el debate que surja en cada uno de los países en los que decidan discutir una regulación de este tipo, debe tenerse en cuenta que la legislación chilena ha sido exitosa en transparentar ciertos aspectos de la relación entre el sector privado y las autoridades públicas, pero que aún se encuentra lejos de ser una regulación efectiva de la industria del lobby, que garantice integridad, participación e igualdad de influencia política.*⁴¹²

5.3. O novo modelo da União Europeia

Depois de iniciativas isoladas do Parlamento Europeu (PE), em 1996, e da Comissão Europeia (CE), em 2008, as duas instituições se uniram para criar, por meio do *Acordo Interinstitucional* (AII) de 2011⁴¹³, o *Registro Conjunto de Transparência – Joint Transparency Register* (JTR).

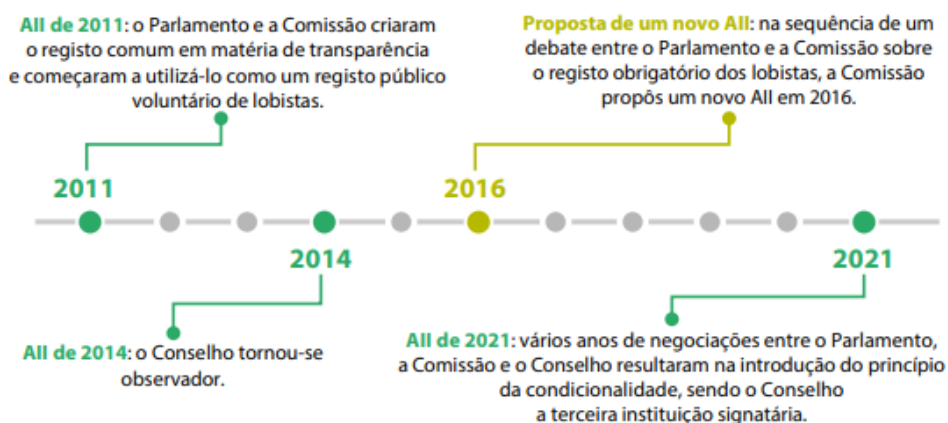
⁴¹⁰ Instituto Reuters para o estudo do jornalismo (2022), “Chile Report 2022”, *Instituto Reuters para o estudo do jornalismo*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022/chile>.

⁴¹¹ This data is consistent with the views shared by various stakeholders in Chile interviewed for this report, who confirmed that the word “lobby” has a negative connotation and is often associated with opaque activities or even corruption, influence peddling and the capture of public policies, regulations and administrative decisions. This perception of an opaque relationship between the public and private sectors in Chile was further highlighted by the massive protests taking place throughout the country in 2019 and a highly polarised presidential election in 2021 (OCDE, 2024 CH).

⁴¹² Muitos na América Latina estão apontando a experiência chilena de regulamentação do lobby como um exemplo a ser seguido. No debate que vier a surgir em cada um dos países nos quais se decida discutir uma regulamentação desse tipo, deve-se ter em mente que a legislação chilena tem sido bem-sucedida em transparecer certos aspectos da relação entre o setor privado e as autoridades públicas, porém ainda está longe de ser uma regulamentação efetiva da indústria do lobby, que garanta integridade, participação e igualdade de influência política [tradução nossa]. *Ibidem*

⁴¹³ Acessível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01))

Figura 12 - Calendário de acordos sobre um registro de transparência



Fonte: Tribunal da Comissão Europeia.⁴¹⁴

O Registro tinha caráter voluntário, mas, à época, inovou ao dispor sobre os seguintes temas:

i) Definição de *lobby*: toda atividade realizada com o objetivo de influenciar diretamente a formulação ou implementação da política e do processo de tomada de decisão das instituições UE, independentemente do canal ou meio de comunicação usado (art. 8, AII, 2011).

ii) ‘Categorias’ de lobistas sujeitos à registro: o art. 9 (e o art. 10, por exclusão) definiu as organizações que se enquadram nas disposições do JTR. Isso estabeleceu contornos bem nítidos ao escopo do registro, por categorias independentes, sendo elas:

• Consultores profissionais/escritórios de advogados/consultores independentes
• Lobistas “internos” (empregados) e associações sindicais/empresariais/profissionais
• ONGs
• <i>Think tanks</i> , instituições de pesquisa e académicas
• Organizações representando igrejas e comunidades religiosas
• Organizações representando autoridades locais, regionais e municipais/ outras organizações públicas, etc.

iii) Informações de registro: ao se registrar, o lobista deve fornecer informações pessoais e detalhes sobre a organização que representa. Isso inclui:

• nome e contatos do lobista;
• nome e contatos da organização (incluindo a pessoa legalmente responsável pela organização);
• número de lobistas que nela trabalham;
• interesses da organização;

⁴¹⁴ Acesso em: https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2024-05#_Ref145055482

• campo de atividade;
• aceitação do código de conduta;
• nomes dos lobistas designados para acessar o Parlamento Europeu, a fim de receberem o passe anual de acesso

iv) Informações financeiras: os lobistas não têm a obrigação de envio regular de relatórios de gastos. Porém, no momento do registro, devem fornecer informações financeiras sobre a organização e suas atividades. Nessa senda, a norma diferencia os tipos de entidade:

• Consultorias profissionais e escritórios de advocacia devem divulgar o volume de negócio das atividades de <i>lobby</i> , bem como a remuneração de contratos de <i>lobby</i> com os clientes.
• Lobistas “internos” devem fornecer uma estimativa dos custos de <i>lobby</i> na UE.
• ONGs e outros grupos devem especificar o orçamento geral, discriminando as principais fontes de financiamento.
• Todas as organizações registradas devem divulgar o montante de financiamento recebido por instituições da UE.

v) Arquivo eletrônico e acesso: *The Joint Transparency Register Secretariat* (JTRS) – agência de monitoramento composta por funcionários do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, e vinculada ao Secretariado Geral da Comissão Europeia. Destaca-se a possibilidade de registro on-line. Além disso, todas as informações divulgadas podem ser pesquisadas no site do Registro e os arquivos da organização podem ser baixados livremente.

vi) “Porta-giratória” (ou “quarentena”): o JTR não estabeleceu quarentena para ex-deputados, ex-comissionários ou funcionários públicos de alto escalão. No entanto, tanto o PE como a CE têm códigos de conduta que regulam as questões de acúmulo de funções, recebimento de presentes e períodos de quarentena. Nesse particular, o período previsto é de 18 meses para ex-comissionários e de 12 meses para altos funcionários.

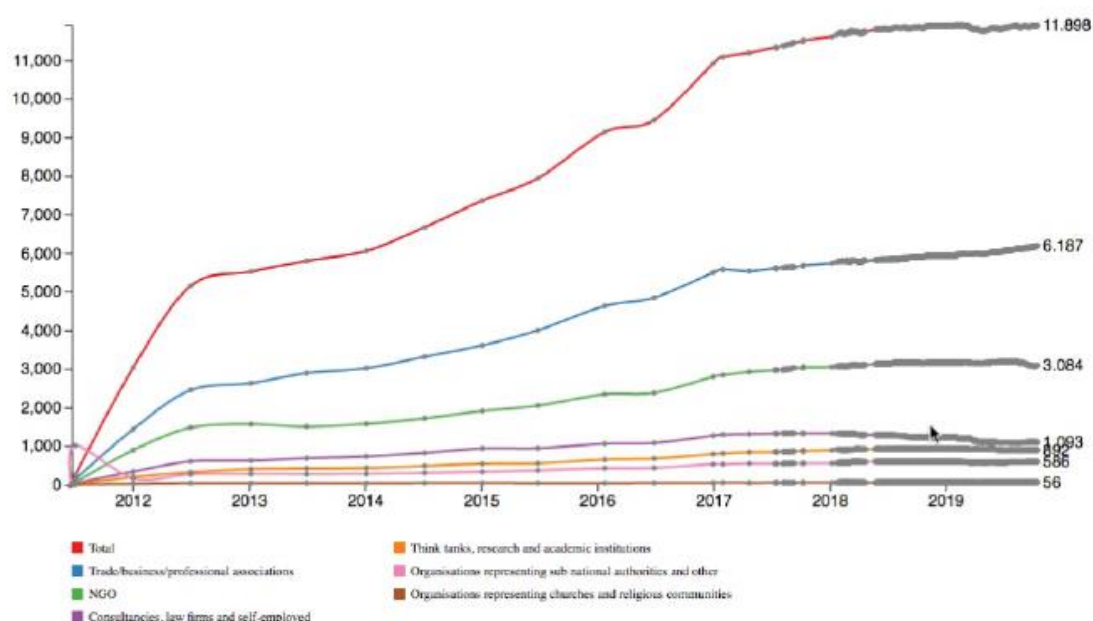
vii) *Enforcement/Execução*: o JTRS – responsável pela gestão do cadastro e pelo monitoramento do cumprimento de suas regras – ostenta poderes de monitoramento apenas sobre as organizações registradas, uma vez que o registro permanece voluntário.

No entanto, quando se trata de episódios descumprimento das regras de registro ou do código de conduta, o JTRS poderia suspender ou remover a organização do registro e retirar credenciais. Mas também teria a opção de penalizar a reputação social da organização, dando publicidade à decisão no site do Registro (uma espécie de *regulatory shaming* – ou fomento reputacional). Com efeito, esses

poderes tentaram dotar o órgão de mais capacidade de execução, em busca de incrementar o grau de integridade (OCDE, 2021).

Após a introdução do JTR, uma tendência de formalização das atividades de *lobby* parecia se estabelecer. No entanto, a implementação ao longo dos anos foi bastante desigual e fortemente depende da vontade política de autoridades ou funcionários eleitos. Como cada poder dispunha de seu próprio sistema de registro (e respectivo mecanismo de punição), não havia uma figura central capaz de fiscalizar, sancionar e, em última análise, impor o cumprimento da lei (Sahd, Valenzuela, 2016).

Gráfico 7 – Evolução do cadastro da JTRS.



Fonte: Registro de Transparência da UE.⁴¹⁵

Mais recentemente, em dezembro de 2020, o Parlamento Europeu, a CE e o Conselho da UE (novo signatário) chegaram a um consenso para reforçar o Registro – depois renomeado *Registro de Transparência da UE* (RTUE). Com isso, a entrada em vigor do acordo se deu no primeiro semestre de 2021 (AII, 2021)⁴¹⁶, após sua adoção formal pelas três instituições, sujeitando-se a uma revisão até julho de 2025.

O novel acordo introduziu o *princípio da condicionalidade*, tornando o registro uma pré-condição para o acesso de lobistas a determinados membros ou

⁴¹⁵ Disponível em: https://transparency-register.europa.eu/index_en

⁴¹⁶ Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01)&from=EN)

funcionários das instituições signatárias – e sob certas circunstâncias (por exemplo, participação em reuniões, audiências, conferências etc.). Para os demais contextos, o registro seria incentivado, mas não uma pré-condição. Explicando melhor a lógica adotada: certos membros e funcionários das instituições se reúnem apenas com lobistas registrados; e certas atividades de *lobby* são limitadas a lobistas igualmente registrados.

De toda forma, embora em coordenação, ficou estabelecido que cada uma das instituições estabeleceria suas próprias regras de condicionalidade e transparência. Nesse sentido, as informações que os lobistas devem fornecer ao solicitar o registro são⁴¹⁷:

• nome e detalhes de contato;
• tipo de organização;
• missão geral, objetivos e atribuições;
• atividades específicas abrangidas pelo RTUE (por exemplo, principais políticas ou propostas legislativas da UE visadas, participação em estruturas e plataformas da UE);
• número de pessoas envolvidas nas atividades;
• campos de interesse, associações e afiliações;
• dados financeiros (por exemplo, subsídios da UE).
Informações necessárias incluídas pelo AII de 2021 IIA:
• interesses representados;
• divulgação de informações financeiras de acordo com a categoria de interesses representados.

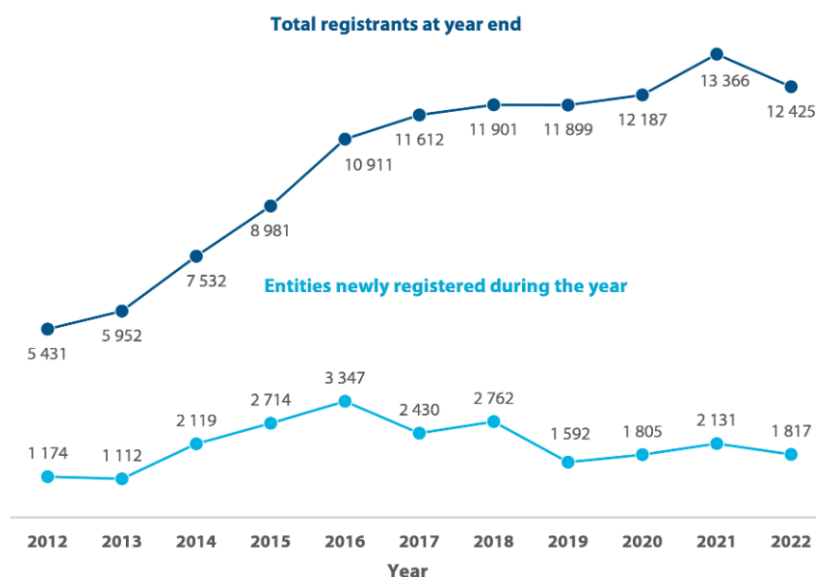
Vale destacar que, desde 2018, os registrantes são obrigados a atualizar suas informações anualmente (o sistema de TI da administração do RTUE envia lembretes automáticos, por e-mail, quando a atualização anual é devida). Assim, aqueles que não realizam a atualização se sujeitam à sanção de suspensão e, em último caso, remoção do Registro. Porém, embora haja essa previsão, as medidas de execução para garantir que cumpram os requisitos de registro e informação acabam sendo limitadas. Até porque, o AII de 2021 não goza de natureza legal e, portanto, não poderia estabelecer sanções para lobistas nos moldes das legislações nacionais (como, multa ou prisão por descumprimento, por exemplo).⁴¹⁸

⁴¹⁷ Disponível em: https://transparency-register.europa.eu/index_en

⁴¹⁸ Entre 2019 e 2022, 990 lobistas foram removidos do RTUE em média, a cada ano, após auditorias ou descumprimento de dever de atualizar o registro. No entanto, desses, apenas seis foram efetivamente removidos após investigações, e apenas um foi proibido de registrar-se novamente (TCE, 2024).

De toda maneira, a despeito das recentes alterações normativas, o número de registros parece manter-se em patamar elevado:

Gráfico 8 - Entidades registradas no EUTR ao longo dos anos



Fonte: TCE

Por fim, cabe destacar que o modelo da União Europeia, embora bastante recente, já sofreu algumas alterações e, sobre ele, discute-se a adoção de regras mais rigorosas para corrigir falhas identificadas. Veja-se que, no final de 2022, surgiram acusações de influência indevida do Catar junto a alguns membros do Parlamento Europeu para fins de consecução de objetivos de política externa, no que ficou conhecido como “Qatargate”⁴¹⁹

Em resposta, a então Presidente do PE apresentou uma proposta, contendo 14 medidas a fim de reforçar as regras de registro, dentre as quais, impondo controles mais rigorosos sobre lobistas e determinando a publicação obrigatória de suas reuniões:

I promised quick and decisive action in response to trust lost. These reforms agreed today are a new start to strengthen the integrity, independence and accountability in the European Parliament. The reforms are the first steps in rebuilding trust in European decision-making, and I hope will go someway in showing that politics is a force for good”⁴²⁰

⁴¹⁹ <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-05>

⁴²⁰ Prometi uma ação rápida e decisiva em resposta à confiança perdida. Essas reformas acordadas hoje são um novo começo para fortalecer a integridade, a independência e a responsabilidade no Parlamento Europeu. As reformas são os primeiros passos para reconstruir a confiança na tomada de decisões europeia, e espero que ajudem a mostrar que a política é uma força para o bem”[Tradução livre]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230208IPR72802/group-leaders-endorse-first-steps-of-parliamentary-reform>

Dentre as diversas orientações, destaca-se: i) inscrição obrigatória no Registo de Transparência para qualquer evento com participação de representantes de interesses no PE; ii) recomendação de revisão do formulário de declaração financeira, para incluir informações mais claras sobre os atividades secundárias dos membros (quando aplicável); iii) introdução de treinamento de conformidade e denúncia de irregularidades.

Por fim, em relatório do Tribunal de Contas Europeu⁴²¹, identificou-se problemas com a qualidade dos dados, como registros duplicados, informações financeiras inconsistentes ou incompletas e ausência de dados obrigatórios.

Por outro lado, a possibilidade de autodeclaração franqueada aos lobistas também abriria espaço para que os registrantes contratados por terceiros não divulgassem informações financeiras, já que estariam livres para identificar sua própria categoria de *lobby* e poderiam declarar que representam seus próprios interesses, a fim de enquadrar-se em categoria isenta de detalhamento de dados financeiros (*ibidem*).

Em suma, o relatório de auditoria do Tribunal recomendou às instituições signatárias do AII de 2021:

- reforçar a estrutura normativa do Registo de Transparência Europeu;
- publicar informações sobre reuniões não programadas com lobistas;
- melhorar o monitoramento da qualidade dos dados; e
- melhorar a acessibilidade de uso e a relevância do site público do RTUE.

O ponto é relevante para ser retomado nas considerações finais, já que o modelo regulatório da UE, mesmo antes das inovações trazidas pelo AII de 2021, vinha sendo usualmente defendido como um bom parâmetro para o caso brasileiro.

⁴²¹ Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/en>

5.4. Tabela comparativa

Tabela (3) comparativa de regulamentação do lobby

País		EUA	Canadá	União Europeia	Chile
Marco regulatório	Histórico	Federal Regulation of Lobbying Act (1946)	Lobbyists Registration Act (1989)	Comissão Europeia (CE) e grupos de interesses especiais (1993)	Lei 20.730 (2014) Regula o lobby e a representação de interesses privados junto a autoridades e funcionários públicos.
		Lobbying Disclosure Act (1995)		Registro de Representantes de Interesse da CE (2008)	
		Lobbying Disclosure Technical Amenments (1998)		Acordo Interinstitucional (AII): Parlamento Europeu e CE sobre Registo de Transparência (revisto em 2011, 2014 e 2016).	
	Atual	Honest Leadership and Open Government Act (2007/ revisada em 2021)	Lobbying Act (2008)	Adesão do Conselho da UE ao AII em revisão de 2021 (nova revisão prevista: 2025)	
Outras regras (Código de conduta)		Foreign Agents Registration Act (FARA): regula o lobby de governos estrangeiros.	Lobbyists Code of Conduct ⁴⁴² (1996/ atualizado em 2023:	Código de conduta anexo ao AII ⁴⁴³	X

Definição legal de lobby	i) Atividades de lobby: são atividades de apoio aos contatos de lobby, bem como seus esforços preparatórios, incluindo trabalhos de planejamento, pesquisa e coordenação que possam subsidiar o lobby de terceiros. ii) Contato de lobby: comunicação oral, escrita ou eletrônica, a um agente público alcançado pela Lei de lobby, feita em nome de um cliente, visando a formulação, alteração, execução ou implementação de leis, regulamentos, políticas, programas, contratos ou empréstimos, assim como em apoio à indicação ou confirmação de pessoa em cargo.	Qualquer comunicação ou solicitação de reunião com “titular de cargo público”, intermediada por indivíduo remunerado por empregador ou cliente, para tratar de: a) elaboração, desenvolvimento ou alteração de propostas legislativas federais, projetos de lei ou resoluções, regulamentos, políticas ou programas; b) concessão de subsídios federais, contribuições, e outorga de contratos ou outros benefícios financeiros; e c) Marcação de audiências entre agentes públicos e outras pessoas.	Atividades desenvolvidas com o objetivo de influenciar direta ou indiretamente a formulação ou implementação de políticas e os processos de tomada de decisão das instituições da UE, independentemente do canal ou meio de comunicação utilizado.	“Atividade ou gestão remunerada realizada por pessoas físicas ou jurídicas chilenas ou estrangeiras com o objetivo de promover, defender ou representar um interesse particular, ou influenciar as decisões que os destinatários devem adotar no desempenho de seus cargos”
--------------------------	---	---	---	--

Definição de	Um lobista é o indivíduo contratado (por um cliente ou empregador), para realizar contatos de lobby cujas atividades representem ao menos 20% de seu tempo de	1) lobista consultor: indivíduo contratado (remunerado) para representar um cliente na comunicação com agentes públicos ou para intermediar uma reunião entre eles;	“Representantes de interesse”: qualquer organização/ indivíduo envolvido em atividades abrangidas pelo AII, com o objetivo de influenciar a	Lobista: pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, que exerce atividades de lobby mediante remuneração.
--------------	---	---	---	--

⁴⁴² Acesso em: <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbyists-code-of-conduct/lobbyists-code-of-conduct-2023/>

⁴⁴³ Disponível em https://transparency-register.europa.eu/legal-references-and-data-protection_en#code-of-conduct

serviço para aquele cliente, por um período de ao menos 3 meses. O cliente pode ser uma pessoa ou empresa que empregue outros indivíduos para conduzir atividades de lobby em nome de terceiros.	2) <i>In-house lobbyists</i> : empregados de corporações ou de organizações sem fins lucrativos* que se comunicam com detentores de cargos públicos em nome de seu empregador (ou de qualquer de suas subsidiárias).	formulação/ implementação de políticas, legislação, ou os processos de tomada de decisão das instituições da UE. Obs.: o registro não se destina a indivíduos que atuam em caráter estritamente pessoal.	Gestor de interesses privados: pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, que realiza atividades não remuneradas de representação de interesses.
---	---	---	--

*(se suas atividades de lobby constituírem mais de 20% das funções de um lobista em tempo integral no mês)

Registro	A cargo do lobista	A cargo do lobista	O registro é voluntário. Mas desde o último AII de 2021, há a imposição de certas condições ('princípio condicionalidade') à interação com as instituições da UE. Por exemplo, exige-se registro prévio para reuniões com certos tomadores de decisão ou funcionários, para falar em eventos públicos no Parlamento Europeu ou para se tornar um membro dos grupos de especialistas da Comissão Europeia. Obs.: o registro não abrange atividades de lobby realizadas em nível nacional – que podem estar sujeitas à legislação de cada país sobre lobby.	A cargo do funcionário público*
	Registro eletrônico obrigatório: até 45 dias após a aquisição da condição de lobista. Obs.: 1) Empresas de Lobby: realizam um registro para cada cliente no Senado e na Câmara 2) Lobista profissional liberal (autônomo): registra-se como “empresa de lobby” 3) Organizações que empregam “lobistas internos” efetuam um único registro. United States, Senate, Lobbying Disclosure Act (LDA) Reports, [n.d.], < https://lda.senate.gov/system/public >	Registro online obrigatório: i) Lobistas consultores: no máximo 10 dias após celebração do contrato de prestação de serviço; ii) <i>In-house lobbyists</i> : máximo dois meses após exigência de apresentação de declaração (relatórios de comunicação mensais ou atualização de registro). Obs.: isentos de registro - lobby voluntário e o praticado por organizações sem fins lucrativos. Office of the Commissioner of Lobbying, Registry of Lobbyists, [n.d.], < https://lobbycanada.gc.ca/en >	Joint Transparency Register, [n.d.], < https://ec.europa.eu/transparentregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en >	Registro de reuniões e audiências; viagens e brindes recebidos. Ministry General Secretariat of the Presidency, Public Register of Lobbyists, [n.d.], < https://www.leylobby.gob.cl >

* No Chile, lobistas não são obrigados a declarar suas atividades com periodicidade.

Informações declaradas no registro	1. Informações sobre lobbying: áreas de atividade e resultados pretendidos, técnicas de comunicação, instituições governamentais visadas; 2. Informações sobre o cliente/organização/empresa (dependendo do tipo de lobista): nome e contato, áreas de atividade, afiliação, fontes de financiamento público obtido; 3. Informações sobre o lobista: nome e contato, dados da empresa (lobista consultor) ou do empregador (lobista interno), cargos públicos anteriormente ocupados (quando for o caso). Obs.: não há exigência de divulgação de todas as informações financeiras sobre lobistas ou clientes que representam.	i) Informações sobre a organização: detalhes de contato, campos de atividade e países em que são realizadas; ii) Detalhes sobre os principais assuntos e propostas legislativas alvo de lobbying; iii) informações financeiras, dependendo da natureza dos interesses representados (valor da receita de cada cliente, seu nome e políticas visadas).	Detalhamento sobre a i) identidade das pessoas envolvidas, informações das organizações ou entidades representadas; matéria tratada, local, data e duração da reunião; ii) viagens (destino, motivo e custo total) e iii) brindes recebidos
------------------------------------	---	---	---

Frequência das declarações	i) Relatórios trimestrais sobre atividades de lobby (técnicas de comunicação, assuntos abordados, detalhes de instituições/pessoas contatadas, despesas etc.). ii) Relatórios semestrais sobre contribuições feitas a candidatos ou agentes detentores de cargos federais e a comitês de partidos políticos.	i) Atualização semestral de informações do Registro; ii) Relatórios mensais sobre as comunicações com “titular de cargo público designado” (enviados até o 15º dia do mês subsequente): detalhamento de nomes das pessoas contatadas, local da reunião e assuntos abordados durante os encontros.	Atualização anual das informações registradas, após o encerramento do ano fiscal, sob pena de serem deletados do sistema (suspensão e remoção em até duas semanas após o prazo).	As organizações públicas devem atualizar seus registros no primeiro dia útil de cada mês;
Informações públicas	Na Câmara, acessível em: https://lobbyingdisclosure.house.gov/ No Senado, disponível em: https://lda.senate.gov/system/public/	Acessível no site do Office of the Commissioner of Lobbying: https://lobbycanada.gc.ca	https://transparency-register.europa.eu/index_en https://data.europa.eu/data/datasets/transparency-register?locale=en http://data.europa.eu/88u/dataset/transparency-register	SIM (https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas)
Número de lobistas com registros ativos	11531 (2020) 12939 (12/2023)	6040 (2020) 7315 (08/2024) + 21,1%	11.827 (2020) 12834 (08/2024)	76.512 (2020)
Funcionários e agentes públicos alcançados	Poder Executivo: Presidente, Vice-Presidente, funcionários do Gabinete Executivo da Presidência, funcionários da Casa Branca, secretários de gabinete e seus adjuntos, altos funcionários de órgãos governamentais. Poder Legislativo: Parlamentares e funcionários do Congresso.	i) Titulares de cargos públicos federais (POHs): boa parte dos funcionários federais, membros das Forças Armadas ou assessores parlamentares ii) Titulares de cargos públicos designados (DPOHs): Membros do Parlamento, Ministros de estado, assessores ministeriais, bem como qualquer titular de cargo público executivo de natureza superior.	Membros e funcionários das instituições da União Europeia. Deputados do Parlamento Europeu e suas assessorias.	Ministros, Subsecretários, Chefes de departamento, Comandantes das Forças Armadas, Embaixadores, diretores regionais de serviços públicos, Governadores e Prefeitos, secretários ministeriais regionais, secretários municipais, bem como altos funcionários públicos (como membros do Banco Central); Membros do Parlamento e seus assessores
Obrigações atribuídas a Agentes	As regulamentações estritas que proíbem os membros do Congresso de receber presentes indevidos e os obrigam a fazer declarações também se aplicam às doações por parte de lobistas.	Nenhuma informação on-line	Os comissários e os membros dos seus gabinetes são obrigados a publicar informações sobre reuniões realizadas com representantes de lobbies não incluídos no Registro. Desde 31 de janeiro de 2019 e para cada relatório, o presidente da comissão parlamentar em causa e o relator e conselheiros de cada grupo parlamentar publicam nas suas agendas todas as reuniões com lobistas, dentro ou fora do Parlamento. Eventualmente, os eurodeputados “deveriam adotar como prática sistemática” reunir-se apenas com representantes de interesses registados no Registro de Transparência.	Após cada reunião com um lobista, os funcionários públicos devem submeter um resumo da sua reunião ao Comissário de Informação, que o pública.

Quarentena (“ Porta-giratória”)	Os funcionários dos poderes executivo e legislativo citados como alvos de lobby na Lei estão proibidos de realizar atividades de lobby durante um ano após o final dos seus mandatos. Durante um determinado período imediatamente após o seu serviço, os membros do Congresso não podem comunicar com um membro atual do Congresso ou com dirigentes do Senado ou da Câmara dos Representantes, nem reunir-se com eles com a intenção de influenciar ações oficiais. O Relatório do GRECO observa que tal proibição dura dois anos para os senadores e um ano para os membros da Câmara dos Representantes. A proibição aplica-se quer se saiba ou não que o ex-membro é um lobista registado ou se é contratado ou empregado por entidades envolvidas em lobbying.	Em regra, após deixar o cargo, seu antigo titular (ex-DPOH) estará proibido de realizar atividades de lobby por 5 anos.	Comissão Europeia: “Os antigos deputados continuarão a estar vinculados ao seu dever de integridade e discrição nos termos do artigo 245.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia” - Durante os dois anos seguintes ao termo do seu mandato, os antigos deputados informam comunicar à Comissão, com pelo menos dois meses de antecedência, a sua intenção de exercer uma actividade profissional (a definição exclui o trabalho de caridade e humanitário, bem como as actividades resultantes de convicções políticas, sindicais, etc.). Este período é um pouco inferior ao período imposto aos membros do Governo em França (três anos após o termo dos seus cargos públicos). - Os antigos deputados não podem exercer pressão sobre os deputados ou os seus funcionários em nome da sua empresa, empregador ou cliente durante um período de dois anos após o termo do seu mandato, relativamente aos assuntos da sua competência. - O período é aumentado para 3 anos para ex-presidentes	Os membros do poder executivo deverão aguardar seis meses antes de poderem trabalhar em empresa sob a égide do ente público a que pertenciam anteriormente.
Controle	Órgãos responsáveis: - Gabinete do Secretário da Câmara (Office of the Clerk of the US House of Representatives) - Secretário do Senado (Senate Office of Public Records - OPR) (Obs.: os lobistas devem registrar-se em ambos os registros)	Comissário de Lobby (Commissioner of Lobby): um agente independente do Parlamento, nomeado para um mandato de sete anos. Funções: i) manter o Registo de Lobistas (transparência); ii) desenvolver e implementar programas educacionais de conscientização sobre a Lei; e iii) garantir o cumprimento da Lei e do Código de Ética dos lobistas.		Existe um registo para cada administração regulamentado por lei. O Conselho para a Transparência centraliza então as informações numa única plataforma.
Sanções	Penalidades: i) Civil - multa de até US\$ 200,000. ii) Criminal - prisão por até 5 anos	i) multa que varia de \$ 50.000 a, no máximo, \$ 200.000; ii) pena de prisão, variável de seis meses a dois anos. Obs.: Os lobistas também podem ser proibidos de realizar atividades de lobby por um período de até dois anos.		Os grupos de interesse devem registrar-se para poderem solicitar uma audiência e são automaticamente registados após qualquer contacto com uma autoridade pública no contexto de uma atividade de lobby. Podem ser impostas multas quando os funcionários públicos não declaram as suas reuniões com lobistas.
Fontes	https://lobbyingdisclosure.house.gov/	https://lobbycanada.gc.ca	https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115	https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas

6. RETRATOS DO LOBBY NO BRASIL PÓS-1988: ENTRE A TRANSPARÊNCIA E A OPACIDADE

*Como vota, Deputado?*⁴⁴⁴

Sabe-se que a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira é traço marcante de nosso processo histórico de desenvolvimento. No plano sociológico, nota-se o “*fracionamento da estrutura de classes e a multiplicação de demandas setoriais*”. Nesse sentido, destaca-se que, já nos anos imediatamente anteriores à Constituinte, a diversificação de canais de comunicação entre grupos e Poder Público, tanto quanto a fragmentação dessa representação, constituíram fatores que começaram a reposicionar o *lobbying* no processo político.⁴⁴⁵

Com a redemocratização, o *lobby* passou a contar com mais espaço e melhores condições de operação e desenvolvimento⁴⁴⁶:

[...] com a redemocratização, pudemos perceber que os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de impor suas decisões, o regime militar e as oposições tiveram que negociar o andamento de projeto de lei abrindo maior espaço para a participação dos grupos de pressão no processo decisório.⁴⁴⁷

Do ponto de vista econômico, o país ainda registra graves conflitos de ordem distributiva, disparidades técnicas e de renda. E, por fim, no âmbito político, sobrelevam as disparidades de comportamento: desde o clientelismo mais arcaico até os “*padrões ideologicamente mais estruturados*” (há um “*pluralismo de*

⁴⁴⁴ A frase do ex-Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ganhou notoriedade durante o período em que presidiu a Casa, refletindo a objetividade e celeridade que o então parlamentar pretendia imprimir às deliberações em plenário a fim de avançar inapelavelmente na implementação de sua pauta legislativa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=091.2.55.O&nuQuarto=203&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=20:44&sgFaseSessao=OD%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=17/04/2016&txApelido=PRESIDENTE&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>

⁴⁴⁵ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. IUPERJ, Universidade Candido Mendes. 2ª ed. Rio de Janeiro. 1998.

⁴⁴⁶ Durante as atividades das comissões temáticas, processo este que vai até 15 de julho de 1987, é marcado por uma ampla disputa protagonizada por uma participação social sem precedentes. Foi nesse momento que a atuação dos lobbies na Assembleia Constituinte foi muito evidente, uma vez que foram recebidas 14.911 propostas de emendas nas mais variadas áreas [...] (SANTANO, A.C.; MIRANDA NETTO, F. G.; BLANCHET, L. A. Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016)

⁴⁴⁷ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Revista de Informação Legislativa Brasília. 42 n. 168. 2005, p. 39. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p29.pdf

valores", gerador de expectativas em relação às instituições e aos instrumentos de representação e participação das democracias liberais).⁴⁴⁸

Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, em arguta síntese, esclarece características e particularidades do Estado brasileiro que teriam concorrido para o desenvolvimento do *lobby* no país, máxime a partir da Constituição de 1988:

[...] a organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do lobbying, uma vez que: apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de enforcement; possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e por último, um mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Todas essas questões conjugadas levariam os grupos de pressão e/ou interesses a aderir à prática do lobbying, negando assim a construção de pactos neocorporativos.⁴⁴⁹

Assim é que, mesmo após a redemocratização – e a despeito dos avanços promovidos pela nova Constituição – o Estado brasileiro ainda enfrenta os fantasmas de uma conformação sociopolítica assente no patrimonialismo, no oficialismo e na cultura da desigualdade. Como bem assevera Luís Roberto Barroso:

O patrimonialismo remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações políticas, econômicas e sociais entre o Imperador e a sociedade portuguesa, em geral, e com os colonizadores do Brasil, em particular. Não havia separação entre a Fazenda do rei e a Fazenda do reino, entre bens particulares e bens do Estado. Os deveres públicos e as obrigações privadas se sobreponham. O rei tinha participação direta e pessoal nos tributos e nos frutos obtidos na colônia. Vem desde aí a difícil separação entre esfera pública e privada, que é a marca da formação nacional. [...] A segunda disfunção que vem de longe é o oficialismo. Esta é a característica que faz depender do Estado – isto é, da sua bênção, apoio e financiamento – todos os projetos pessoais, sociais ou empresariais. Todo mundo atrás de emprego público, crédito barato, desonerações ou subsídios. Da telefonia às fantasias de carnaval, tudo depende do dinheiro do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão, dos cofres estaduais ou municipais. Dos favores do Presidente, do Governador ou do Prefeito. Cria-se uma cultura de paternalismo e compadrio, a república da parentada e dos amigos. [...] A cultura da desigualdade é o nosso terceiro mal crônico. A igualdade no mundo contemporâneo se expressa em três dimensões: a igualdade formal, que impede a desequiparação arbitrária das pessoas; a igualdade material, que procura assegurar as mesmas oportunidades a todos; e a igualdade como reconhecimento, que busca respeitar as diferenças de gênero e proteger as minorias, sejam elas raciais, de orientação sexual ou religiosas. Temos problemas nas três dimensões. Como não

⁴⁴⁸ ABRANCHES, Sérgio. "Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro". in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, 1988, p. 5-6.

⁴⁴⁹ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

há uma cultura de que todos são iguais e deve haver direitos para todos, cria-se um universo paralelo de privilégios: imunidades tributárias, foro privilegiado, juros subsidiados, auxílio moradia, carro oficial, prisão especial. A caricatura da cultura da desigualdade ainda se ouve, aqui e ali: “Sabe com quem está falando?”⁴⁵⁰

Consequência desses males é o déficit de republicanismo que se estabeleceu entre nós, mensurável pela distância e pelos obstáculos que nos separam da concretização da igualdade entre os cidadãos, da gestão impessoal da coisa pública e da responsabilidade político-jurídica dos agentes públicos, conteúdos essenciais do Princípio Republicano na Constituição de 1988.⁴⁵¹

Dos obstáculos mais longevos e desafiadores, o fenômeno da corrupção se destaca, seja pelas proporções que vem alcançando, seja pela recalcitrância ou pela capacidade de adaptação. E sua compreensão passa, inevitavelmente, pela abordagem histórico-cultural, desde suas origens, sob a conjuntura do patrimonialismo estamental, até o caráter endêmico que assumiu no seio do Estado nas últimas décadas. Especificamente a respeito da relação entre *lobby* e corrupção, Murillo de Aragão esclarece:

No Brasil, os grupos percebem que o Poder Executivo, em muitos momentos, depende do Congresso. Ou, ainda, que o Congresso tem certa autonomia para decidir questões importantes. Outras vezes, setores organizados visam ter sua representação política no Congresso, como é o caso da bancada dos ruralistas e dos evangélicos, como instrumento de pressão junto ao Executivo. Outras vezes, utilizam parlamentares, que se oferecem para atuar como lobbistas em troca de remuneração ou apoio financeiro nas campanhas eleitorais, para resolver problemas no Poder Executivo.⁴⁵²

Por óbvio, seria inviável refazer esse percurso neste trabalho. Optou-se, assim, por destacar algumas características consideradas fundamentais na análise do contexto sociopolítico brasileiro, especialmente em razão do cuidado que devem inspirar a qualquer tentativa de comparativismo envolvendo i) a compreensão da dinâmica nas relações público-privadas e ii) possibilidades e modelos de regulamentação do *lobby*.

⁴⁵⁰ Anotações escritas para um debate com o Professor Michael Sandel, realizado na Harvard Brazil Conference, em Cambridge, MA, no dia 8 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/4/art20170410-01.pdf##LS>>

⁴⁵¹ PILATTI, Adriano. O Princípio Republicano na Constituição de 1988. In Manoel Messias Peixinho, Isabela Franco Guerra, Firly Nascimento Filho (org.), Os Princípios na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

⁴⁵² ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994, p.61.

Se é necessário criar mecanismos para a construção de uma base ética para a operacionalização do *lobby*, isso parece demandar uma visão sóbria do fenômeno e firme dos propósitos pretendidos com a regulamentação: nem otimista em relação ao processo político, nem estritamente pessimista no tocante à atuação dos lobistas e políticos.⁴⁵³ Daí a validade de se recorrer às contribuições da *public choice* para esse fim.

6.1. Antecedentes históricos: o filtro da contextualidade

“Quem furta pouco é ladrão,
quem furta muito é barão,
quem mais furta e mais esconde
passa de barão a visconde”.

Ainda no início do século XIX, tornou-se famosa a quadrinha em epígrafe. Seu alvo seria o tesoureiro-mor do reino, o Visconde de São Lourenço, que teria ascendido ao cargo vindo da Província do Ceará ao Rio de Janeiro, em razão do apoio de um poderoso grupo de negociantes ingleses, a quem beneficiaria nas relações comerciais com a corte (Gomes, 2007, p.174).

Sabe-se que os misteres e encargos relacionados à atividade de *lobby* constituem prática bastante antiga, comum a uma época em que sequer ostentava nome próprio, e não se verificava a pecha que o termo carrega atualmente (embora já tenha enfrentado resistências históricas, v.g., o temor dos federalistas em relação às facções⁴⁵⁴).

⁴⁵³ Por exemplo, o argumento de que a regulamentação da atividade teria o condão de encobrir sob o manto legal uma necessária e constante fiscalização social sobre a atividade – desejável comportamento de uma sociedade civil amadurecida – não parece considerar as particularidades do contexto brasileiro aqui apresentadas.

⁴⁵⁴ No clássico artigo de James Madison – *The federalist papers*, nº.10 (1787) – vê-se a preocupação secular com o tema das facções: da sua natureza e inerência ao debate democrático aos vícios que subjazem ao princípio majoritário. Eis o problema que enfrenta: como neutralizar a ameaça de que a democracia se degenere em tirania - em razão dos poderes que confere às maiorias – sem asfixiar, no entanto, as liberdades das facções? O federalista empreende sua reflexão à luz do caso norte-americano, em meio à discussão histórica sobre forma de estado preferível. Indica que sob um território mais extenso e mais populoso, cresce a grandeza de interesses em conflito e, consequentemente, o número de facções. Dessa multiplicidade adviria uma espécie de neutralização recíproca, inviabilizando o controle exclusivo do poder por uma única facção. Porém, Madison não chega a comentar, ou talvez nem pudesse antever, sobre o risco envolvido nessa dinâmica de neutralização dos conflitos: a paralisia. As crises de governabilidade diante da ausência de formação de maiorias é um problema em si, e a experiência brasileira já conhece bem seus efeitos na relação entre executivo e legislativo.

Entre nós, a prática de *lobby* também dista no tempo:

Nesse sentido bem amplo, pode-se afirmar que a primeira manifestação registrada de maneira formal em favor de setores empresariais ou determinados empresários aconteceu no governo de nosso primeiro imperador, D. Pedro I, por meio de sua famosa amante Domitila de Castro Canto e Melo, mais tarde Marquesa de Santos. Consta que, em 16 de janeiro de 1827, seu ex-sogro, Felício Moniz Pinto Coelho da Cunha, escreveu a Domitila em busca de favores especiais, pedindo ajuda para vender aos ingleses suas lavras de minérios na província de Minas Gerais. Ele prometia pagar à marquesa uma comissão equivalente à metade do valor da operação, que seria superfaturada. O historiador Otavio Tarquínio de Souza (1957) não sabe se o negócio prosperou, mas a carta comprova que Domitila exercia o seu poder junto ao imperador para auferir vantagens pessoais (Faoro, 1997).

Do Brasil Império até os dias de hoje, vê-se que esse tipo de relação persiste, com laços e operacionalidade bem mais sofisticados. E as consequências nefastas desse “*lobby* ilícito”, associado ao nosso desditoso sistema político, impõem um enfrentamento ainda mais acurado.

Mas, desde as investigações de Raymundo Faoro (1997) – que constituem contributo clássico de compreensão histórica das forças que moldaram o país – já se evidenciava uma trajetória conflituosa das relações público-privadas em nossa sociedade.

Faoro aponta que nosso modelo de Estado patrimonial foi gestado no contexto das guerras de reconquista e de ordenação do reino de Portugal, juntamente com o projeto de conquista e expansão ultramarina. Daí porque teria sido vertiginosamente erigido a partir da empresa do príncipe, impedindo a emergência de uma classe feudal robusta e independente, pois teria atraído para dentro de si os desígnios da economia. E aqui se iniciaria a confusão entre o tesouro pessoal dos reis e o patrimônio público; entre a casa e a rua; entre o público e o privado.

A partir daí o autor desenvolve a ideia de um Estado patrimonial forte na centralização e estabelecido nas relações pessoais de poder:

O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno (Faoro, p.836-837).

Sérgio Buarque de Holanda⁴⁵⁵, de outro turno, deita atenção a respeito do processo de colonização brasileiro e sobre como ele influenciou a nossa formação social.

O domínio político das aristocracias rurais durante boa parte de nossa história – o que Holanda chama de “herança rural” – teria perpetuado à Administração Pública um modelo privado de administração (como corroborou o diagnóstico de Faoro), inerente aos arranjos familiares:

O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo for a do recinto doméstico. A entidade privada prece sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. [...] O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família.⁴⁵⁶

Tais características não teriam sido superadas nem mesmo com o advento da urbanização do país, paulatinamente iniciada após sua independência. Ora, se o corpo burocrático que se formava nos centros urbanos era integrado pelos próprios aristocratas rurais, seus filhos e netos, era natural que a lógica do velho sistema senhorial se perpetuasse.⁴⁵⁷

Como elemento central desse processo de conformação social, com reflexos na formação do Estado, estaria a “cordialidade”⁴⁵⁸ – esta noção que Holanda apresenta como oposta à ideia de civilidade. No espaço público, se ao “homem civilizado” é dado agir de maneira impessoal, por uma imposição geral e abstrata das regras de conduta, do “homem cordial” se espera um comportamento “ditado

⁴⁵⁵ Holanda, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*, 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁴⁵⁶ Holanda, *op. cit.*, p. 56

⁴⁵⁷ Veja-se que as gerações de políticos de uma mesma família, seja ela célebre ou inteiramente desconhecida, estão vivamente presentes em nosso cenário político até os dias de hoje. Além disso, o resquício da confusão entre a família e o Estado, aliado ao persistente déficit de institucionalidade, talvez explique alguns dos problemas de interlocução política que o país vem enfrentando na atualidade.

⁴⁵⁸ “Já se disse, numa expressão feliz, que a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o ‘homem cordial’. A lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um caráter definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal” (Holanda, p. 101) – A expressão “homem cordial” citada por Holanda é, originalmente, de Ribeiro Couto. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Relendo Raízes do Brasil*. São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-71.RelendoRaizesDoBrasil-Holanda.pdf>

pela ética de fundo emotivo”, próprio das relações travadas no âmbito da família patriarcal.⁴⁵⁹ Em resenha, por ocasião da reedição de *Raízes do Brasil*, Antônio Candido elucida o problema da cordialidade na formação do Estado brasileiro:

As “relações de simpatia” reinam, ou seja, as relações impessoais, características do Estado, são suscetíveis de serem levadas para o padrão pessoal e afetivo. Isso impede a formação de uma sociedade urbana moderna. O “homem cordial” pressupõe, de fato, o predomínio do comportamento de aparência afetiva, não necessariamente sincera.^{460 461}

Com efeito, o resultado desse processo não fez emergir uma ética inspirada pelo “interesse público”; ao contrário, permitiu que o patrimônio público permanecesse disposto ao alvedrio da elite política, segundo os interesses particulares e setoriais dos grupos mais influentes.⁴⁶² E, a essa altura, o *lobby* já se fazia presente nas escolhas públicas, ainda de forma rudimentar. Segundo pontua Saïd Farhat, a prática já se verificava pelo menos desde o período colonial:

⁴⁵⁹ A orientação emotiva da conduta do “homem cordial” é exemplo de aspecto sociológico, de natureza cultural, que deve ser cotejado com o padrão racionalista de muitas das teorias econômicas abraçadas pela Ciência Política (a exemplo do que já ocorreu nas críticas à adoção da Teoria da Escolha Racional para fins de análise do jogo político), a fim de calibrar a incorporação de seus respectivos instrumentais teóricos. Ou, em outros termos, o aspecto cultural é fundamental à análise de viabilidade do modelo teórico econômico (ou jurídico, se pensarmos nos paradigmas de regulação do lobby).

⁴⁶⁰ CANDIDO, Antônio. O significado de *Raízes do Brasil*. Prefácio à 2ª Ed. In: HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁴⁶¹ Holanda alertava, porém, que [...] “essa cordialidade, estranha, por um lado, a todo formalismo e convencionalismo social, não abrange, por outro, apenas e obrigatoriamente, sentimentos positivos de concórdia. A inimizade bem pode ser tão cordial como a amizade, nisto que uma e outra nascem do coração, procedem, assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado”. E fazia uma advertência: “pela expressão “cordialidade” se eliminam aqui, deliberadamente, os juízos éticos e as intenções apologéticas...” (Ibidem).

⁴⁶² Segundo tal concepção, as facções são constituídas à semelhança das famílias, precisamente das famílias de estilo patriarcal, onde os vínculos biológicos e afetivos que unem ao chefe os descendentes, colaterais e afins, além da famulagem e dos agregados de toda sorte, hão de preponderar sobre as demais considerações. Formam, assim, como um todo indivisível, cujos membros se acham associados, uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias. À origem desse espírito de facção podem distinguir-se as mesmas virtudes ou pretensões aristocráticas que foram tradicionalmente o apanágio de nosso patriciado rural. Dos senhores de engenho brasileiros, e não somente deles como dos lavradores livres, obrigados ou mesmo arrendatários, dissera alguém em fins do século XVIII, exprimindo sem dúvida convicção generalizada, que formavam um corpo “tão nobre por natureza, que em nenhum outro país se encontra outro igual a ele”. Dos vários setores de nossa sociedade colonial, foi sem dúvida a esfera da vida doméstica aquela onde o princípio de autoridade menos acessível se mostrou às forças corrosivas que de todos os lados o atacavam. Sempre imerso em si mesmo, não tolerando nenhuma pressão de fora, o grupo familiar mantém-se imune de qualquer restrição ou abalo. Em seu recatado isolamento pode desprezar qualquer princípio superior que procure perturbá-lo ou oprimi-lo. Nesse ambiente, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. In HOLANDA, p.79-80.

A abertura dos portos (brasileiros) às nações amigas – com exclusão da França e vantagem para sua arquirrival, a Inglaterra – assinada em 1808 pelo príncipe regente d. João, logo após a chegada da família real portuguesa à Bahia, em fuga ante as tropas do imperador Napoleão, não terá sido o primeiro caso de lobby bem-sucedido no Brasil, mas é provavelmente o de mais profunda e duradoura repercussão na nossa economia.⁴⁶³

Todavia, parte dos estudiosos do tema aponta a emergência do *lobby* na vida política nacional a partir da década de 1960, ao longo da Ditadura Militar.⁴⁶⁴ Nessa linha, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Letícia Naiara Lopes França e Débora de Moura Pires, sistematizam o desenvolvimento da prática em três fases: período autoritário; da transição de regime; e do regime democrático, a saber:

No primeiro não havia qualquer espaço para discussão dos interesses sociais, direitos difusos ou mesmo de cidadania, pelo menos não com o povo, pois não se estava diante de um regime democrático, condição *sine qua non* para a existência do lobby. Para que se conseguisse qualquer apoio ao interesse de um determinado grupo, o qual geralmente era para obter vantagem sobre o concorrente, era estritamente necessário conhecer algum militar reformado ou mesmo um civil com acesso aos militares que se encontravam no Poder. A segunda fase, diz respeito ao período de 1986 - 1988 (processo constituinte). Nesta fase a quantidade de profissionais, nas mais diversas áreas, aumentou significativamente, mas devido à desordem provocada pelo processo de criação da Constituição, da transição para um regime democrático, ainda não se podia verificar uma nítida atividade de grupos de interesse agindo de maneira ordenada e eficiente. A terceira fase inicia-se com a consolidação da democracia e da cidadania, nas quais as relações entre público e privado modificaram-se de forma acentuada. O fato das decisões serem tomadas indiretamente pelo povo, através dos seus representantes, em certas circunstâncias pode dar ensejo a situações em que a vontade popular e os atos dos seus representantes nem sempre coincidam. Com a consolidação da democracia surgiu a necessidade de legitimar a participação da sociedade civil nas deliberações do Poder Público. Tem-se, portanto, um cenário propício e legítimo para a atuação dos grupos de interesse.⁴⁶⁵

⁴⁶³ FARHAT, Said. Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007, p. 432

⁴⁶⁴ De igual forma, Andréa Cristina de Jesus Oliveira observa o surgimento do lobby no Brasil no Período da Ditadura. Embora o Legislativo tenha sido alijado de suas prerrogativas institucionais, concentrando-se a tomada de decisão no Executivo militar, e a despeito das restrições de liberdades básicas (como a de associação), ainda assim grupos que possuíam canal de contato com militares bem posicionados na burocracia do Poder Público conseguiam exercer influência e ver atendidos seus pleitos. In OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 168, 2005, p. 29-43. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/928>

⁴⁶⁵ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; FRANÇA, Letícia Naiara Lopes; PIRES, Débora de Moura. Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse: um breve estudo no contexto brasileiro. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília. 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/07_603.pdf

E arremata João Bosco Lodi, reconhecendo que determinados grupos de pressão atuaram durante o Regime Militar, de forma bastante mais velada do que sói ocorrer ainda hoje, em setores e circunstâncias determinadas:

[...] desde Floriano, a maior parte de nossa história, o lobby desenvolve-se através de relações não explícitas com figuras do poder, utilizando os “amigos do Rei”. É o período do “lobby executivo”. O lobby num regime mais representativo é obrigado a adquirir maior profissionalismo, seja devido ao crescimento dos controles da opinião pública e imprensa, seja devido ao próprio policentrismo do sistema político.⁴⁶⁶

Em relação ao Estado originado desse processo, o cidadão comum não guarda a sensação de pertencimento, ou melhor, de autorreconhecimento, materializado na capacidade de ver-se conduzindo a vida do país. Alijada dessa posição de sujeito da ação estatal, até porque alheia às relações de poder, boa parte da população brasileira se tornou objeto da ação do Estado.⁴⁶⁷

Tal passividade trouxe à tona uma relação de paternalismo e clientelismo⁴⁶⁸ entre as elites, outrora “amigos do rei”, e todos os demais.⁴⁶⁹ Ainda hoje essa relação é exposta e tem como reflexo imediato o descrédito do sistema representativo e a percepção aguda do corporativismo embrenhado no espaço político:

Há uma convicção abstrata da importância dos partidos e do Congresso como mecanismos de representação, convicção esta que não se reflete na avaliação

⁴⁶⁶ LODI, João Bosco. Lobby: os grupos de pressão. Livraria Pioneira Editora. São Paulo, 1986, p. 11.

⁴⁶⁷ Florestan Fernandes fala em uma “democracia burguesa”, instrumento de manejo dos interesses de uma minoria efetivamente inserida na ordem social e competitiva na definição das finalidades do Estado – este, profundamente movido por interesses particularistas (FERNANDES, Florestan. A Revolução burguesa. Zahar Editores. São Paulo, 1981)

⁴⁶⁸ “Na base da pirâmide, no outro extremo dos manipuladores olímpicos do poder, o povo espera, pede e venera, formulando a sua política, expressão primária de anseios e clamores, a política de salvação. Confundindo as súplicas religiosas com as políticas, o desvalido, o negativamente privilegiado, identificado ao providencialismo do aparelhamento estatal, com o entusiasmo orgiástico dos supersticiosos, confunde o político com o taumaturgo, que transforme pedras em pães, o pobre no rico. Enquanto o estamento burocrático desenvolve a sua política, superior e autônoma, remediando as crises com as revoluções bonapartistas, de cima para baixo, desenvolve-se a mística da revolução salvadora, esta oficial como as outras, repita-se Joaquim Nabuco. Da ordem tumultuada, da anarquia fomentada, as massas, embaídas por esperanças e alimentadas de entusiasmo, incensam o oculto deus ex-machina, que remediará todos os males e mitigará todos os sofrimentos. As duas partes, a sociedade e o estamento, desconhecidas e opostas, convivendo no mesmo país, navegam para portos antípodas: uma espera o taumaturgo, que, quando a demagogia o encarna em algum político, arranca de seus partidários mesmo o que não têm; a outra, permanece e dura, no trapézio de seu equilíbrio estável.” (FAORO, op. cit., p. 825)

⁴⁶⁹ Sobre a relação entre o cidadão e o Estado à luz do fenômeno da cidadania, recomenda-se o clássico trabalho do Professor José Murilo de Carvalho (CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002).

concreta de sua atuação. O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores. Além da cultura política estatista, ou governista, a inversão favoreceu também uma visão corporativista dos interesses coletivos. [...] A distribuição dos benefícios sociais por cooptação sucessiva de categorias de trabalhadores para dentro do sindicalismo corporativo achou terreno fértil em que se enraizar. Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado. [...] A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo.⁴⁷⁰

Veja-se que a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira é traço marcante de nosso processo histórico de desenvolvimento. No plano sociológico, nota-se o “fracionamento da estrutura de classes e a multiplicação de demandas setoriais”. Nesse sentido, destaca-se que, já nos anos imediatamente anteriores à Constituinte, a diversificação de canais de comunicação entre grupos e Poder Público, tanto quanto a fragmentação dessa representação, constituíram fatores que começaram a reposicionar o *lobbying* no processo político.⁴⁷¹

Com a redemocratização, e feita a opção pelo desenho institucional em comento, o lobby passou a contar com mais espaço e melhores condições de operação e desenvolvimento⁴⁷²:

com a redemocratização, pudemos perceber que os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de impor suas decisões, o regime militar e as oposições tiveram que negociar o andamento de projeto de lei abrindo maior espaço para a participação dos grupos de pressão no processo decisório.⁴⁷³

⁴⁷⁰Carvalho, op. cit. p. 222-223.

⁴⁷¹ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. IUPERJ, Universidade Candido Mendes. 2ª ed. Rio de Janeiro. 1998.

⁴⁷² Durante as atividades das comissões temáticas, processo este que vai até 15 de julho de 1987, é marcado por uma ampla disputa protagonizada por uma participação social sem precedentes. Foi nesse momento que a atuação dos lobbies na Assembleia Constituinte foi muito evidente, uma vez que foram recebidas 14.911 propostas de emendas nas mais variadas áreas [...] (SANTANO, A.C.; MIRANDA NETTO, F. G.; BLANCHET, L. A. Rev. Direito Econ. Socioambiental, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016)

⁴⁷³ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. Revista de Informação Legislativa Brasília. 42 n. 168. 2005, p. 39. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p29.pdf

Do ponto de vista econômico, registra-se graves conflitos de ordem distributiva, disparidades técnicas e de renda. E, por fim, no âmbito político, sobrelevam as disparidades de comportamento: desde o clientelismo mais arcaico até os “*padrões ideologicamente mais estruturados*” (há um “*pluralismo de valores*”, gerador de expectativas em relação às instituições e aos instrumentos de representação e participação das democracias liberais).⁴⁷⁴

Essa multiplicação de demandas gera a proliferação de agências, programas, incentivos, subsídios, redes de proteção e regulações estatais. O resultado, aparentemente contraditório, seria a progressiva limitação da ação governamental (inércia burocrático-orçamentária). Desta feita, e conseqüentemente, o resultado parece ser o enfraquecimento da capacidade do governo para enfrentar crises ou avançar nas reformas estruturantes. O Estado cresceu e burocratizou-se, e a organização política teria seguido incapaz de processar institucionalmente essa diversidade.

Eis o dilema institucional brasileiro: encontrar um ordenamento institucional eficiente para agregar e processar as pressões heterogêneas, adquirindo, assim, maior legitimidade para intervir de forma eficaz na redução das disparidades e na integração social.⁴⁷⁵

Mas o fato é que o déficit de cidadania exposto persiste entre nós, o que faz com que as reivindicações populares permaneçam inaudíveis pelas instâncias de poder do Estado. Seja por um problema de acesso, seja porque são atropeladas por grupos de pressão que gozam de apoio parlamentar, desfrutam de canais privilegiados de contato com a Administração Pública e transitam com desenvoltura pelo Judiciário. Daí o reforço da importância de instrumentos de acesso e equidade de participação em uma eventual regulamentação do *lobby* à luz das especificidades da sociedade brasileira.

Nessa senda, a exposição também passa a alcançar a figura do lobista profissional, cada vez mais responsável pela representação desses diversos interesses no bojo do processo político. Em consequência, sobre ele passa a recair,

⁴⁷⁴ ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro”. in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, 1988, p. 5-6.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 7-8.

igualmente, o descrédito no sistema, o desgosto pelo acesso privilegiado ao poder⁴⁷⁶ e o mal-estar com a corrupção política (problema que emerge insistentemente dessas relações pessoais travadas no âmbito do Estado).

Mas, como visto, o *lobby* não deve partir das relações de cordialidade, e nem se utilizar das instituições do Estado para explorar laços pessoais entre os grupos de interesse e os tomadores de decisão. Se os resquícios culturais do patrimonialismo e da cordialidade tornam ainda mais opacos os limites entre *lobby* e corrupção, então é preciso condicionar a visão, ampliar o foco de luz e utilizar-se dos instrumentos normativos e institucionais para a correta distinção dos conceitos. Daí o esforço empreendido nos primeiros capítulos deste trabalho.

O dado concreto é que a história do país (assim como ocorre no Chile) faz com que a assimetria entre os grupos e a corrupção adquiram um papel de suma importância nos debates sobre regulamentação do *lobby*. Assim apontam Luiz Alberto Santos e Paulo Costa:

[...] for most of its history, Latin America has lived under authoritarian and elite rule where public decisions were often crafted in the shadows by cabinets and parliaments to the benefit of a small minority. Recently, the development of participatory political systems has brought some transparency to the policy-making process. Such scrutiny reveals evidence of the capture of aspects of policy-making by private interests that use obscure strategies to achieve their political goals. As a consequence, a widespread movement for regulating the role and tactics of interest groups emerged, which is seen as a necessary step to address the root causes of political corruption.⁴⁷⁷

Não se espera da regulamentação do *lobby* a capacidade de reverter o estado de coisas da relação entre particulares e agentes públicos à vista do atual sistema

⁴⁷⁶Em relação ao problema da corrupção associada ao acesso privilegiado ao poder, vale pensar com Roberto Da Matta a distinção que o autor estabelece entre *indivíduo* e *pessoa* (impessoalidade vs. personalismo), e refletir sua ideia sobre a categoria de “superpessoas”: *Num sistema de pessoas, todos se conhecem, todos são “gente”, todos se respeitam e nunca ultrapassam seus limites. [...] É nesse universo de pessoas que encontramos os medalhões, os figurões, os ideólogos, as pessoas-instituições (com o perdão da redundância): aqueles que não nasceram, foram fundados. É ainda aqui que encontramos os líderes, eles mesmos encarnando – como já havia observado Lévi-Strauss – as correntes sociais que defendem e desejam implementar. De fato, a superpessoa no Brasil tende a entrar num plano que chamei Nirvana social, uma área onde ela fica acima e além das acusações, passando a ser o que gostamos de chamar de “nosso patrimônio” ou, melhor ainda, “patrimônio brasileiro nacional”. In Damatta, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 232-233.*

⁴⁷⁷SANTOS, Luiz Alberto; COSTA, Paulo Mauricio Teixeira. The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America. *Journal of Public Affairs*, Wiley Online Library, 2012. p. 01. Disponível em: <<http://www.politicalcause-advocacy.com/wp-content/uploads/2012/12/Lobby-Regulation-in-Latin-America.pdf>>.

político brasileiro, mas é fundamental que qualquer proposição sobre o tema seja capaz de não incorrer no equívoco de desconsiderar o contexto apresentado, sob pena de nascer fadada à ineficácia.

Com efeito, permanecem como questões fundamentais da agenda política nacional a necessidade ou não de uma reforma política⁴⁷⁸, o aprimoramento de macromedidas anticorrupção na administração pública e, no aspecto que mais interessa, propostas de regulamentação do *lobby*.

6.2. O enquadramento legislativo: do *lobby* analógico ao digital

Viu-se que o *lobbying* pode ocorrer em diferentes momentos do processo de tomada de decisão. Dentre eles, destaca-se:

- i) o período que antecede a fase deliberativa – envolvendo, por exemplo, a seleção dos tomadores de decisão;
- ii) o momento deliberativo – no qual ocorrem a definição da agenda, a formulação de proposições, os debates e a tomada de decisão; e
- iii) a etapa subsequente ao momento deliberativo – com a regulamentação das decisões tomadas e sua posterior avaliação (Mancuso; Gozetto, 2011).

À luz do recorte de análise adotado, a pesquisa vem se detendo na representação de interesses que ocorre no âmbito do Poder Legislativo. Nesse sentido, o ponto de partida deste item será a apresentação (i) dos espaços de poder dentro do Congresso Nacional; (ii) dos atores-chave do processo legislativo, bem como (iii) da tipologia das estratégias de ação do *lobbying* no Parlamento.

O *lobby* no Poder Legislativo federal é exercido junto às duas Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal. Como a produção legislativa se desdobra em várias etapas, cada uma delas está sujeita à ação de influência de lobistas. Tais etapas podem ser assim resumidas:

- (1) formulação das proposições;
- (2) discussão e a votação das proposições, seja no âmbito das comissões ou no Plenário de cada Casa Legislativa;

⁴⁷⁸ Faz-se alusão à reforma em termos gerais, seja no bojo de uma revisão das instituições políticas, do comportamento político ou dos respectivos padrões de interação.

(3) pronunciamento do chefe do Poder Executivo sobre o texto aprovado;
 (4) a votação dos parlamentares sobre os vetos eventualmente interpostos pelo chefe do Poder Executivo (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 44).

No âmbito do Legislativo federal, nota-se que o *lobbying* se dá tanto nas Comissões, quanto no Plenário. Nas Comissões, a atuação dos lobistas se reveste de relevância, pois diversas proposições legislativas poderão ser aprovadas nesse espaço de apreciação legislativa, por previsão constitucional⁴⁸⁰, sem a necessidade de submissão ao Plenário da respectiva Casa legislativa.

Portanto, a atuação nessa seara se faz imprescindível. Nesse sentido, os lobistas podem atuar oferecendo notas técnicas, ou são chamados para participar de audiências públicas, onde terão oportunidade de expor suas opiniões sobre a proposição em análise, de acordo com os interesses que defendem. No caso de uma proposição também ir à apreciação no Plenário, o lobista certamente atuará junto aos líderes partidários, bem como junto ao líder do governo, a fim de expor seus argumentos pela aprovação ou rejeição da matéria. Porém, não se deve desprezar a influência do *lobby* individual, no ‘corpo a corpo’, junto a cada parlamentar (Mancuso; Gozetto, 2018).

Em pesquisa do IPEA (*Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*)⁴⁸¹ junto aos profissionais da área, especificamente ao tratar da representação de interesses realizada no âmbito do Poder Legislativo, buscou-se a opinião dos respondentes a respeito de quais espaços são mais relevantes para o *lobbying* no interior do parlamento:

Todos os tipos de grupos consideram as comissões do parlamento como arena relevante de atuação. Os resultados convergem com a análise de Zampieri (2013), segundo a qual, nas comissões permanentes do parlamento, são encontrados os mais variados tipos de grupos de pressão, exercendo ações de influência e defesa de interesses dos seus associados (IPEA, 2017, p.30).

Ainda sobre a relevância das Comissões, Almeida (2015, p. 49) acrescenta:

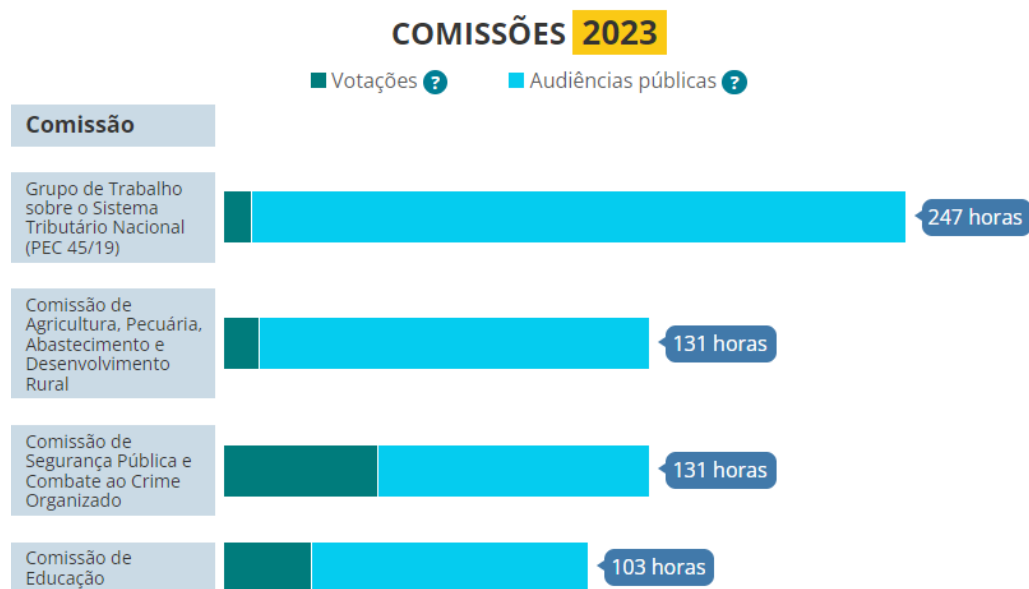
[...] é crucial olhar para o que acontece nas comissões permanentes, pois são elas que têm a função institucional de examinar e debater em profundidade as iniciativas de lei, podendo, inclusive, realizar audiências para ouvir diretamente especialistas da sociedade civil e da burocracia estatal, e ainda convocar ministro de estado para prestar informações.

⁴⁸⁰ Ver art. 58, §2º, inciso I da Constituição Federal de 1988 – CF/88 e art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

⁴⁸¹ https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8060/1/td_2334.pdf#page=10.61

No tocante à comparação entre as Comissões temáticas que mais se reuniram em 2023, a respeito da quantidade de Audiências Públicas convocadas por elas, vale trazer novamente figura destacada no segundo capítulo, com os dados da Câmara dos Deputados:

Figura 4 - Comissão de Legislação Participativa 2023 - Câmara dos Deputados



Fonte: <https://www.camara.leg.br/transparencia/resultados-legislativos/>

Em seguida, veio a presidência das Casas legislativas, também considerada como alvo relevante por praticamente todos os entrevistados, de grupos dos mais variados perfis. Já a relevância estratégica do plenário das Casas “é atestada por 84,6% dos lobistas do setor público, 87,5% dos lobistas do empresariado e 93,3% dos respondentes ligados aos trabalhadores” (*Ibid*, p.31).

Sobre os postos considerados estratégicos no Parlamento, a mesma pesquisa encontrou “unanimidade acerca da importância de três postos: líder de governo, presidente de comissão e relator de proposição legislativa sob análise.” Da mesma forma, a relevância de “líderes partidários e membros titulares das comissões” também foi atestada “de forma praticamente unânime”. Já o papel de liderança da oposição “foi destacado pela vasta maioria dos respondentes, com discordância ligeiramente maior entre representantes do empresariado”.

Percentual superior a 80% dos respondentes também concordaram com “a relevância de líderes de bancadas suprapartidárias e frentes parlamentares”. Finalmente, os membros da Mesa Diretora também foram amplamente reconhecidos como atores relevantes.

Os achados da pesquisa revelaram que o *lobbying* se desenvolve em três momentos principais:

i) a definição da relatoria;
ii) a formulação do parecer; e
iii) a tomada de posição da comissão.

Daí porque Zampieri (2013, p.132) afirma que “em cada fase do ciclo, as relações dos grupos de pressão são realizadas com deputados em diferentes funções: o presidente da comissão indica o relator, o relator faz o parecer, e o plenário da comissão delibera”

A respeito das formas como a atividade de *lobby* se desdobra na arena legislativa, Resende (2018) elenca as seguintes categorias:

1. Contato direto com os parlamentares
2. Contato com os líderes e acompanhamento das bancadas suprapartidárias e frentes
3. Contato com outros grupos de pressão
4. Contato com a assessoria das comissões
5. Acompanhamento de reuniões das comissões
6. Visitas aos gabinetes
7. Participação em audiências públicas
8. Contato com a consultoria legislativa
9. Acompanhamento das reuniões plenárias

A respeito dessas formas de contato, por vezes o *lobbying* pode ocorrer de modo ainda mais informal. Confirma-se, por exemplo, a fala do Deputado Lafayette De Andrada (Republicanos – MG), que foi relator do PL nº 2.914/2022 na Câmara dos Deputados, por ocasião da 1ª Audiência Pública sobre o projeto no Senado Federal:

A representação de interesses tem – vamos dizer – diferenças de atuação nos Poderes. O Poder Legislativo – e eu olhei muito para essa questão do Poder Legislativo – tem uma forma diferente de atuar, mesmo com os representantes de interesses. Exemplo: um representante de interesses, ao ir ao ministério conversar com o secretário-executivo ou com o próprio ministro, obviamente ele vai pedir uma audiência, ele vai ser recebido na portaria do ministério, vai apresentar o seu crachá. Na Câmara e no Senado, não. A Câmara e o Senado são abertos à população, abertos ao povo, e aí qualquer representante de interesses pode esbarrar no corredor com um Senador, esbarrar com um Deputado, mesmo sem pedir um agendamento prévio; e está acontecendo, nesse ato, a representação de interesse.⁴⁸³

⁴⁸³ Ata da 5ª reunião, extraordinária, da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor da 1ª sessão legislativa ordinária da 57ª legislatura, realizada em 09 de agosto de 2023, quarta-feira, no senado federal, anexo ii, ala Senador Nilo Coelho, plenário nº 6.

Mas desde a redemocratização, a prática de *lobby* mudou profundamente, tanto em seu escopo, como na sua operacionalização. Nos anos recentes, a intensidade dessa mudança vem sendo ainda maior, sobretudo em função da incorporação de novas tecnologias de informação, que sinalizam perspectivas inteiramente disruptivas para o exercício da atividade – e, por que não, de seu controle social e institucional.

O cenário atual parece indicar a possibilidade de simplificação de procedimentos e interações envolvendo lobistas e agentes políticos. Se é razoável imaginar que o corpo a corpo – elemento clássico e originariamente estruturante do *lobbying* – não será menosprezado, também é perceptível que a tecnologia se fará cada vez mais presente nos misteres relacionados ao universo do *lobby*. E isso permite vislumbrar um caminho de otimização da atividade e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle por meio digital.

Por outro lado, se esse viés de incremento tecnológico tem potencial para facilitar a superação de muitas barreiras de acesso – encurtando tempo e espaço na interação entre grupos de interesse, lobistas e políticos – não é despiciendo considerar que também pode gerar um desequilíbrio ainda maior na conformação de relações que, hoje em dia, já são assimétricas. Sobretudo se isso significar um aprofundamento das disparidades entre grupos dominantes e grupos vulneráveis, de ordem a tornar o próprio vetor tecnológico um obstáculo *per si*.

O relatório *Lobbying in the 21st Century* (OCDE)⁴⁸⁴, de 2021, já expunha o uso das ferramentas de tecnologia digital como elemento catalisador do crescimento da complexidade envolvendo atividades de *lobby*. Mais do que isso, o documento aponta uma diversificação dos instrumentos e canais de ação de *lobbying*, destacando a ascensão de uma funcionalidade política das mídias sociais, qual seja, formatar o debate de produção de políticas públicas.

Com efeito, ainda que indiretamente, esses espaços digitais vêm influenciando o processo de tomada de decisão pública – seja informando, seja desinformando seus usuários a respeito de determinado tema. E, por consequência,

⁴⁸⁴ Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en

os efeitos da convivência nesse ambiente informacional caótico vêm ampliando distorções de percepção social e elevando o grau de polarização política:

*A key factor to consider is the 21st-century context of information overload, at times contradictory, and in which millions of people, often ill-informed, are trying to influence public perceptions and governments on avenues such as social media. This has made the issue of lobbying and influence more complex and critical than ever before. It has created a challenging environment for all public policy in general, resulting in polarisation, reduced trust in institutions and in extreme cases, the rise of populism.*⁴⁸⁵

Afinal, quando a tomada de decisão pública envolve um tema que escapa às fronteiras institucionais – tanto do governo, quanto do parlamento – e passa a alcançar a opinião pública, então a direção de seu apoio se torna relevante (e, às vezes, determinante) para o desfecho da política cogitada.

Surge um problema, no entanto, quando grupos de interesse passam a investir, estrategicamente, na desinformação da opinião pública como método de ação, seja para marcar a posição que lhes favorece, seja para contrapor aos que se lhes opõe. Sobretudo, se o fazem através da manipulação de dados ou pelo compartilhamento de informações tendenciosas (ou sabidamente falsas) – notadamente por meio das mídias sociais.

Diante dessa tendência complexa, o relatório da OCDE (2021) reforça a recomendação de que os países se mantenham empenhados em promover inclusão, transparência e integridade no bojo do processo de elaboração das políticas públicas – o que, no contexto do *lobby*, indicaria a colmatação de lacunas regulatórias e o enfrentamento de práticas nebulosas à serviço do jogo de influência.

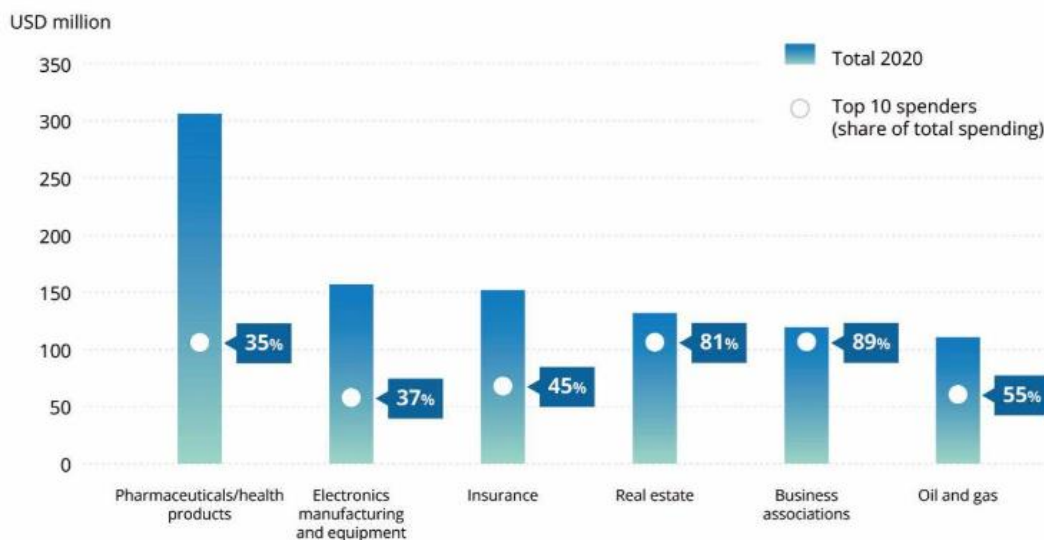
Especialmente porque o contexto de prática de influência mudou: ‘o corpo a corpo’ e os apertos de mãos deram espaço aos *trending topics* e *hashtags*. Assim é que essa forma de interação, perpetrada através de campanhas de informação nas mídias sociais, também vêm moldando os debates políticos e persuadindo a opinião pública a pressionar formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão.

Porém, como visto acima, essas facilidades tecnológicas também viabilizam a disseminação de informações falsas. Logo, a necessidade de mais transparência no uso das mídias sociais e nas estratégias de comunicação pública também recai sobre a prática de *lobby*. Nesse sentido, importaria saber: quanto é gasto na

⁴⁸⁵ OECD, 2021, p.19

atividade? Com que objetivo? Na defesa de quais interesses? A propósito, confira-se a figura a seguir:

Figura 13 - Top 6 indústrias que mais despenderam com *lobby* nos EUA em 2020 / Percentual do Top 10 maiores desembolsos, em cada setor, em relação ao gasto total



Fonte: OECD, 2021⁴⁸⁶. Cálculos do *Center for Responsive Politics*, com base em dados do Gabinete de Registos Públicos do Senado dos EUA.

Os dados explicitam que os maiores gastos envolvendo *lobbying* (ou seja, os “clientes” do *lobby*) estão concentrados em setores-chave: indústria farmacêutica e de produtos de saúde (o que abarca fabricantes de medicamentos e distribuidores de produtos médicos e de suplementos nutricionais); indústria de equipamentos eletrônicos e de desenvolvimento de tecnologias de informática (software e hardware); setor de seguros (incluindo companhias de seguros de saúde, de vida, de propriedade e de automóveis); associações empresariais (reunindo pequenas empresas, associações de negócios e de comércio internacional, bem como câmaras de comércio).

E aqui, retoma-se uma problematização apresentada na introdução da tese: a análise conjunta dos registos de atividades de *lobbying* e das agendas dos funcionários públicos norte-americanos revelam que o *lobby* das chamadas “*big techs*” sobre questões digitais é a matéria política que apresenta a menor diversidade de partes interessadas, com uma indiscutível concentração do setor em poucos agentes – o já mencionado grupo das “*big five*”.

⁴⁸⁶ Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbying-in-the-21st-century_8b6ec100-en#page8

Essas gigantes tecnológicas aumentaram significativamente seus gastos com *lobby* nos últimos anos, sobretudo com a finalidade de influenciar os debates públicos sobre temas-chave da agenda de tecnologia da informação e meios digitais – como, por exemplo, aspectos de natureza fiscal, neutralidade da rede, privacidade dos consumidores, proteção de dados e concorrência.

Nos Estados Unidos, essas despesas expandiram 412% entre 2010 e 2020, sendo que as “*big five*” representaram aproximadamente 73% do total de desembolsos do setor no último ano dessa série histórica (OCDE, 2021, p.22). Da mesma forma, o tema também é dos mais visados nos encontros entre lobistas e *decision-makers* na UE, tendo experimentado forte crescimento entre 2014 e 2021⁴⁸⁸.

No Brasil, como visto, vive-se um interesse vertiginoso na matéria – nos últimos anos, os gastos com esse *lobby* se multiplicaram a reboque das movimentações em torno do PL nº 2.630/2020, ordinariamente designado como “PL das Fake News”, cujo escopo esbarra no tema da regulação das plataformas digitais.⁴⁸⁹ Porém, reitera-se: na ausência de regulamentação, os detalhes envolvidos nesse *lobby* poderoso não são publicamente conhecidos.

⁴⁸⁸ Disponível em: <https://www.abap.com.br/com-investimento-anual-de-r-600-milhoes-lobby-das-big-techs-ja-e-o-mais-poderoso-da-europa-mostra-estudo/>

⁴⁸⁹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/05/lobby-das-big-techs-e-maior-no-brasil-do-que-foi-na-uniao-europeia-diz-eurodeputada.ghhtml>

7. UMA LEI BRASILEIRA DE *LOBBY*: EM BUSCA DE UMA FOTOMETRIA ADEQUADA

*Hecha la ley, hecha la trampa*⁴⁹⁰

De partida, vale esclarecer que, embora algumas normas sejam identificadas como reguladoras da influência exercida por grupos de pressão – como a Lei nº 7.492/1986 (Lei do Colarinho Branco), ou a L. nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), ou mesmo o Código Penal, na tipificação do tráfico de influência e do suborno – entende-se que o tema da regulamentação do lobby cuida de escopo mais estrito, qual seja, uma normatização que trate especificamente da atividade - e não necessariamente sob o prisma penal.

Mas, antes de avançar nessa perquirição, é oportuno fazer um questionamento anterior – porquanto até intuitivo: é necessário regulamentar a prática de *lobby*? Dentre os que se mostram contrários, há argumentos no sentido de que a regulamentação seria contraproducente, impondo barreiras ao acesso dos grupos mais frágeis e vulnerando as relações entre lobistas e parlamentares, suprimindo o grau mínimo de confidencialidade e discricionariedade que as negociações costumam demandar para que sejam concretizadas. E tudo isso se refletiria em custos mais elevados de atuação e controle.⁴⁹¹

A favor da normatização, alega-se a importância de institucionalizar um *modus operandi* capaz de promover mais deliberação, transparência e *accountability*. É nesse sentido que, nos últimos anos, tem havido prolífico engajamento normativo-institucional a respeito do tema.

⁴⁹⁰ Aforismo popular que teria origem latina (*inventa lege, inventa fraude*) e que poderia ser traduzido por: Feita a lei, feita a armadilha. Nesse sentido, confira-se: <https://cvc.cervantes.es/lengua/refranero/ficha.aspx?Par=59406&Lng=0>

⁴⁹¹ Presume-se que essa é a posição que melhor atende aos interesses profissionais de considerável parcela de lobistas, não necessariamente comprometidos com maiores incentivos à transparência, integridade e acesso - muito embora seus argumentos sirvam à defesa desses propósitos, sobretudo à questão do acesso. Mas vale considerar que uma regulamentação “branda”, que foca mais na publicização da agenda de autoridades públicas, parece pouco capaz de esclarecer o teor das interações travadas com agentes privados. E, assim sendo, em que medida podem efetivamente contribuir para moderar a assimetria informacional entre os grupos de interesse? Ao longo da pesquisa, buscaremos aprofundar esta questão.

Além disso, os compromissos internacionais anticorrupção assumidos pelo país – a exemplo da *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (ONU), da *Convenção Interamericana contra a Corrupção* (OEA) e da *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) – assim como os esforços do Brasil para efetivar sua adesão à OCDE, constituem exemplos inequívocos da relevância que o tema ganhou na agenda política nacional nos últimos tempos.

Em 2016, o Senado Federal apresentou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 47/2016, para tratar especificamente da atividade de *lobby*. Já em 2018, viu-se que o Ministério do Trabalho reconheceu e incluiu a atividade de “Relações Institucionais e Governamentais” na *Classificação Brasileira de Ocupações* (CBO). Em 2021, por meio do Decreto nº. 10.889/2021⁴⁹², o Executivo federal implementou o *Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo* (e-Agendas), assim como enviou ao Congresso o PL nº 4.391/2021, destinado a regulamentar “a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos”.⁴⁹³

Nada obstante, algumas dessas iniciativas refluíram (prejudicadas/arquivadas), ao passo que outras ainda alcançam baixo grau de efetividade em suas implementações. Mas, ao final de 2022, a aprovação do PL nº 1.202/2007, na Câmara dos Deputados, reacendeu sobremaneira as discussões sobre o tema, tornando-o ainda mais premente.

7.1. Atual conjuntura normativa no Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro, embora não contemple disposições legais específicas sobre *lobbying*, oferece uma regulação indireta da atividade, por

⁴⁹² Sua ementa assim estabelece: “Dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal - e- Agendas.”

⁴⁹³ O PL foi fruto dos trabalhos de execução do Plano Anticorrupção do Governo Federal à época (especificamente, a Ação CGU 25), capitaneado pelo Ministério da Transparência (CGU). A respeito, confira-se: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao/plano-anticorrupcao.pdf>>

meio de diplomas normativos cujas previsões esparsas de comportamento guardam relação com o exercício da representação de interesses.

A fundamentação mais remota para a prática de *lobby* encontra abrigo na Constituição, logo de partida, em seu art. 1º, tanto no inciso V, como no parágrafo 1º, cujos conteúdos estabelecem, respectivamente, (i) o pluralismo político com um dos fundamentos da República⁴⁹⁴ e (ii) a possibilidade de representação de interesses por meio corpos intermediários entre os cidadãos e o Estado, que não os tradicionais partidos políticos, na modalidade de exercício da democracia direta.⁴⁹⁵ O fato do pluralismo político é consequência da sociedade brasileira, que engendra os mais diversos grupos, classes, entidades e categorias, cada qual com interesses sociais, econômicos, culturais e ideológicos distintos – e conflitivos – mas ostentando igual direito de representação e participação na esfera estatal.

Reforçam a legitimidade do *lobby* diversos incisos do artigo 5º da CR, dentre os quais, destaca-se: (i) liberdade de expressão e manifestação do pensamento (incisos IV e IX); (ii) liberdade de profissão (inciso XIII); (iii) direito de acesso à informação (inciso XIV); (vi) direito de reunião para fins pacíficos (inciso XVI); (v) liberdade de associação (inciso XVII); (vi) liberdade para criação de associações e seu funcionamento (inciso XVIII); (vii) garantia de funcionamento das associações (inciso XIX); (viii) legitimidade de representação coletiva (inciso XXI); (ix) direito e acesso à informação pública (inciso XXXIII); (x) direito de petição (inciso XXXIV).⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ “O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos. O problema do pluralismo está precisamente em construir o equilíbrio entre as tensões múltiplas e por vezes contraditórias, em conciliar a sociabilidade e o particularismo, em administrar os antagonismos e evitar divisões irredutíveis.” In SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 143.

⁴⁹⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.

⁴⁹⁶ 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: [...] IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; [...] IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem

Conforme visto no primeiro capítulo, o *lobby* pode servir à promoção de atividades de cunho social, assistencial e cultural, dentre outras – exercido, inclusive, por associações sindicais, entidades classistas e organizações não governamentais, hipóteses nas quais é comum a atuação do lobista amador (que não percebe remuneração – ou dos “gestores de interesses particulares”, consoante a designação da lei de *lobby* chilena).

Mas a atividade também pode ser empreendida por lobistas profissionais (remunerados), geralmente contratados para promover atividades de natureza empresarial, representando os interesses de determinados setores econômicos, com fulcro na proteção da livre-iniciativa, valor igualmente promovido pela Constituição (art. 170, *caput*). Em ambos os casos, os direitos de manifestação de interesses, associação e peticionamento junto ao poder Público, no bojo do processo de tomada de decisão, são constitucionalmente protegidos.⁴⁹⁷

Logo, e a princípio, nada impede o exercício do *lobby* com intuito profissional, como concreção da liberdade de profissão garantida no art. 5º, XIII. No entanto, vale advertir que se trata de norma constitucional de eficácia contida (ou restringível), conforme leciona José Afonso da Silva. E, apesar de assegurar a liberdade de escolha profissional, “o legislador ordinário, não obstante, pode estabelecer qualificações profissionais para tanto [...] a lei só pode interferir para

outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; [...] XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; [...] 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; XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

⁴⁹⁷ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 199-200.

exigir certa habilitação para o exercício de uma ou outra profissão ou ofício. Na ausência de lei, a liberdade é ampla, em sentido teórico."⁴⁹⁸ ⁴⁹⁹

Ainda na senda constitucional, o art. 14 consagra variadas modalidades de exercício da soberania popular, oportunizando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão política, assim como o art. 58 o faz, especificamente no âmbito legislativo. Com efeito, ambos os dispositivos também sinalizam, em alguma medida, que o *lobbying* não é incompatível com a Constituição, o processo político e as instituições legiferantes:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

[...] 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: [...] II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...] IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

Pois bem. Da integração sistemática desses direitos e garantias constitucionais, (petição, associação, manifestação, participação, etc.) pode-se sugerir a conformação de uma base normativa que legitima o *lobby* e ampara seu exercício profissional, como decorrência lógica de um *direito de representação*, *lato sensu*, especialmente caro aos grupos de interesse e de pressão – uma vez que esses, por sua vez, são livres para se associarem e organizarem e, mais ainda, para defenderem seus interesses e objetivos junto ao Poder Público.

No plano legislativo⁵⁰⁰, oferecendo importante contributo ao controle dessa interação entre agentes públicos e particulares, destaca-se a *Lei de Acesso à*

⁴⁹⁸ José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 1998, p. 105-106.

⁴⁹⁹ Veja-se que, conforme o art. 22, XVI, da Constituição da República, a atividade profissional de lobista pode ser regulamentada: Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

⁵⁰⁰ “Reforçam os dispositivos constitucionais que possibilitam a prática do Lobby outros diplomas internacionais que já foram recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas – ONU; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA, sem prejuízo de outros (rol exemplificativo).” In MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. A possibilidade de regulamentação

Informação (L. nº 12.527/2011), cujos instrumentos previstos, no bojo da disponibilização de informações de natureza pública ao cidadão, materializam valioso ganho de transparência à atuação estatal.

Em termos mediatos de operatividade dessa base normativa do *lobby*, há legislações tratando de responsabilização civil, penal e administrativa. Diz-se “mediato” porque essas previsões passam a incidir na zona cinzenta entre o *lobby* e a corrupção, ou quando a prática delituosa já está configurada.

Do âmbito penal já foi possível citar alguns dos tipos previstos no capítulo dos crimes contra a Administração Pública (Código Penal, artigos 312 a 337)⁵⁰¹. Cuidando da tipificação de atos de improbidade praticados por agente público (ou particular, em equiparação), contra a Administração Pública, há a *Lei de Improbidade Administrativa* (L. nº 8.429/1992). No mesmo sentido, mas sendo o infrator pessoa jurídica, há a chamada *Lei Anticorrupção* (L. nº 12.846/2013). E, finalmente, sob o viés do *compliance*, tem-se a *Lei do Conflito de Interesses* (L. nº 12.813/2013).

Registre-se, ainda, os efeitos de dispositivos da *Lei das Eleições* (L. nº 9.504/1997) sobre o exercício do *lobby*, especialmente no tocante à regulamentação do financiamento de candidatos e partidos políticos em períodos eleitorais. A legislação citada, que permitia doações por pessoas físicas e jurídicas, foi objeto de Ação Direta de Constitucionalidade nº 4.620⁵⁰² e o STF declarou a inconstitucionalidade da previsão de financiamento por pessoas jurídicas.⁵⁰³

do lobby no Brasil. p. 193. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf

⁵⁰¹ Vale citar, ainda, a advocacia administrativa (art. 321) e o tráfico de influência (art. 332): “Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. Parágrafo único - Se o interesse é ilegítimo: Pena - detenção, de três meses a um ano, além da multa. Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário [...] Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Pena - Reclusão, de dois a cinco anos, e multa.”

⁵⁰² ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento concluído em 17/09/2015.

⁵⁰³ Sob a justificativa de que pessoas jurídicas não são cidadãos, logo, seu exercício de direitos políticos diretamente ligados à soberania popular e à representatividade, como é o financiamento de campanha, seria uma distorção completa do sistema democrático. Não é o escopo deste trabalho analisar como o Poder Judiciário tem atuado na questão da regulação do *lobby*, mas esta tem sido uma importante perspectiva de estudo para se compreender como as instituições brasileiras têm lidado com o tema. Nesse sentido, a ADI 4.650/DF fornece alguns interessantes elementos sobre como o STF pensa a defesa de interesses perante o Poder Público.

Por fim, os exemplos mais próximos dessa regulação reflexa do *lobby*, na seara da eticidade nas relações entre agentes públicos e particulares, estão nos *Códigos de Ética e Decoro Parlamentar* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Resoluções nº 25/2001 e 20/1993, respectivamente), assim como em seus Regimentos Internos (Res. nº 17/ 1989 e 93/1970), no *Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* (Decreto nº 1.171/1994) e no regulamento das audiências entre agentes públicos e particulares (Dec. nº 4.334/2002).⁵⁰⁴

Em relação ao *Regimento Interno da Câmara*, Luiz Alberto dos Santos assinala que, desde 1972, há previsão regimental a respeito da atuação de grupos de interesse – à época, permitiu-se às entidades sindicais de caráter nacional a participação em debates por meio de representante credenciado:

Cada entidade poderia indicar um representante, que seria responsável perante a Câmara pelas informações e opiniões emitidas, cabendo-lhe fornecer subsídios ao Relator, membros da comissão e ao órgão de assessoramento legislativo sobre a proposição de seu interesse, em nível técnico e de caráter exclusivamente documental, informativo e instrutivo. Permitia-se, também, o credenciamento de representantes dos ministérios e demais órgãos governamentais, que mantinham escritórios para as respectivas “assessorias parlamentares” nas dependências do Congresso Nacional, prática que, segundo Figueira, iniciou-se com o lobby do Presidente Juscelino Kubitschek pela aprovação da criação de Brasília. [...] Em 1989, a Reforma do Regimento Interno da Câmara da Câmara dos Deputados incorporou inovações, na forma do art. 259, permitindo expressamente, que não somente entidades de classe de grau superior, mas também outras instituições, desde que de caráter nacional, pudessem credenciar representantes para atuar junto às Comissões, Lideranças, Deputados em geral e mesmo junto à Assessoria Legislativa, hoje Consultoria Legislativa.⁵⁰⁵

Atualmente, o Regimento Interno da Câmara conta com alguns dispositivos cuja incidência normativa alcança a prática de *lobby*. Os artigos 32, XII, a e b; e

⁵⁰⁴ Há, ainda, a Portaria do Ministério da Justiça nº 390/2002, que procura orientar a aplicação do Decreto nº 4.334/ 2002, assim como a Portaria da Advocacia-Geral da União nº 910/ 2008, que no mesmo mister de disciplinar seu âmbito interno e aplicação, traz as seguintes inovações: 1) necessidade de indicar os dados do requerente, o interesse do requerente em relação ao assunto a ser abordado e o número dos autos do processo administrativo ou judicial relacionado; 2) exigibilidade de procuração do representante em todos os casos; 3) direcionamento da solicitação de audiência para fins jornalísticos para a Assessoria de Comunicação Social; 4) determinação do local e horário para a realização da audiência; e 5) instituição de formulário para servir como referência no preenchimento das informações necessárias aos pedidos de audiência.

⁵⁰⁵ SANTOS, Luiz Alberto dos. 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 do Brasil. Tese de Doutorado, Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2007, pp. 415-416.

254 e seus parágrafos, por exemplo, ao disporem sobre competências da *Comissão de Legislação Participativa* e sobre a participação da sociedade civil no processo legislativo, assim preveem uma base normativa integrada para fins de *lobbying*:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:[...]

XII - Comissão de Legislação Participativa:

a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;

b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso; [...]

Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32.

§ 1º As sugestões de iniciativa legislativa que, observado o disposto no inciso I do artigo 253, receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação [...]

§ 4º As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à Comissão ou Comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso.

Destaca-se, portanto, que os anteprojetos legislativos que recebem parecer favorável da *Comissão* podem passar a tramitar como se fossem de sua autoria. Com isso, abriu-se um canal de participação social na produção legislativa, bem como um campo fértil ao *lobbying*. Na mesma toada, os artigos 255 e 256:

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião [...]

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

Por fim, o art. 259 prevê o credenciamento de representantes dos ministérios, entidades da administração federal, entidades de classe superior e de outras instituições de âmbito nacional, para o fim de prestarem suas contribuições ao processo legislativo. Veja-se, no entanto, que o artigo estabelece um

credenciamento facultativo e limitado aos representantes dos setores mencionados em seu *caput*:

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 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.

Em relação ao Senado, sua norma regimental nada estabelece sobre credenciamento ou atuação dos representantes de entidades da sociedade civil. Há tão somente as disposições do art. 90, em boa parte reproduzindo o teor do art. 58 da CR ao tratar da possibilidade de participação de grupos de interesse em audiências públicas.

Por fim, merecem registro as regras contidas no supramencionado Dec. nº 4.334/2002, cujo escopo é estabelecer alguns parâmetros para a atividade de lobistas junto à Administração Pública Federal – muito embora o texto da norma não tenha feito referência expressa nesse sentido. Tal diploma estabelece requisitos a respeito da forma de submissão do pedido de audiência, bem como sobre as informações que devem necessariamente acompanhá-lo, e impõe deveres ao agente público – comparecer às audiências acompanhado de outro servidor e manter registro específico dos encontros realizados:

Art. 1º Este Decreto disciplina as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e nas fundações públicas federais.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - agente público todo aquele, civil ou militar, que por força de lei, contrato ou qualquer outro ato jurídico detenha atribuição de se manifestar ou decidir sobre ato ou fato sujeito à sua área de atuação; e

II - particular todo aquele que, mesmo ocupante de cargo ou função pública, solicite audiência para tratar de interesse privado seu ou de terceiros.

Art. 2º O pedido de audiência efetuado por particular deverá ser dirigido ao agente público, por escrito, por meio de fax ou meio eletrônico, indicando:

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.

Art. 3º As audiências de que trata este Decreto 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.

Parágrafo único. Na audiência a se realizar 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.

Pela leitura, nota-se que sua *mens legis* seria inibir as abordagens informais e pouco transparentes que dão azo à corrupção. Na prática, é desnecessário dizer que a norma em comento vem sendo, desde 2002, absolutamente ineficaz nesse desiderato: até meados do ano de 2018, havia pouco mais de 440 agentes credenciados na Câmara.⁵⁰⁶ Em 2022, o número subiu para módicos 591 lobistas.⁵⁰⁷

Não é despicienda uma última comparação: o Dec. nº 4.232/2002, que gozou de curtíssima vigência – tendo sido inteiramente revogado, poucos meses depois, pelo Dec. nº 4.334/2002 – trazia um conjunto de regras bastante mais rígidas em relação aos encontros entre particulares e agentes públicos. A bem da verdade, sua redação fazia menção ao “representante de interesse de particular”, naquela que talvez tenha sido a tentativa mais incisiva de estabelecer contornos regulatórios para a prática de *lobby*:

“Art. 2º O agente público apenas receberá, em audiência ou reunião, representante de interesse de particular, se este estiver inscrito nos órgãos ou nas entidades, em que pretende ser ouvido.

§1º A inscrição de que trata o caput se realizará mediante requerimento, que conterá:

I - a identificação e o endereço completo do requerente;

II - a identificação e o endereço completo de todos os representados;

III - a indicação dos assuntos objeto de representação com relação a cada representado.

§2º O requerimento será acompanhado do instrumento de mandato, que indicará, se se tratar de pessoa jurídica, o cargo que o outorgante nela ocupa.

§3º Poderá ser exigida a comprovação das informações prestadas.

§4º A Presidência da República, os Ministérios, as autarquias e as fundações públicas federais manterão, à disposição de qualquer pessoa, cadastro dos

⁵⁰⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-tem-ao-menos-443-lobistas-credenciados-projeto-preve-regulamentar-atividade.ghtml>>

⁵⁰⁷ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/no-pos-pandemia-cai-numero-de-lobistas-credenciados-na-camara/>>

representantes neles inscritos na forma deste Decreto, o qual será disponibilizado pela Rede Mundial de Computadores.

§5º Perante a Presidência da República, a inscrição de que trata o caput será feita na Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República e, nos demais órgãos e entidades, nos locais indicados pelos respectivos titulares.

Art. 3º O pedido de audiência efetuado pelo representante deverá ser dirigido ao agente público, indicando:

I - o assunto a ser abordado;

II - a identificação dos representados;

III - a identificação e o interesse no assunto de eventuais acompanhantes.

§ 1º O agente público, após verificar a regularidade da inscrição do representante, deverá confirmar-lhe a data e a hora da audiência.

§ 2º O agente público tem a faculdade de não receber o representante ou o representado.

Art. 4º As audiências e reuniões com representantes de que trata este Decreto terão sempre caráter oficial, ainda que realizadas fora do local de trabalho, devendo o agente público:

I - estar acompanhado nas audiências e reuniões de pelo menos um outro servidor público, civil ou militar;

II - manter agenda das audiências e reuniões marcadas e publicamente divulgá-la, se possível com antecedência e pela Rede Mundial de Computadores;

III - manter arquivado registro específico das audiências e reuniões, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados, cujos dados poderão ser mantidos em meio eletrônico.”

7.2. Breves considerações sobre iniciativas de regulamentação do lobbying no país

No Brasil, desde 1984, diversas tentativas de institucionalização/regulamentação do *lobby* foram empreendidas. A quase totalidade delas restou arquivada. Ou foi apensada a outros projetos que pouco tem a ver com o tema ou, ainda, não apresenta qualquer perspectiva real de avançar para deliberação em plenário, à exceção do PL nº 1.202/2007.

Em apertada síntese, vale esclarecer: a proposição de um projeto de lei é, em regra, o nascedouro da norma de iniciativa parlamentar. E esse início do processo legislativo pode se dar tanto na Câmara, quanto no Senado. Uma vez debatido e aprovado em uma das casas, o PL necessariamente é enviado à casa revisora, para ser igualmente debatido e submetido à aprovação. Logrando êxito nessa fase, o projeto é encaminhado ao Presidente da República, que decide a respeito de sua sanção ou veto.⁵⁰⁸

Também vale assinalar que, ao longo da tramitação nas casas legislativas, o PL também deve passar por comissões temáticas que apreciam aspectos formais e o mérito da matéria. O PL nº 1.202/2007, por exemplo, tramitou pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e, após aprovação nesta instância, foi submetido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para fins de controle de constitucionalidade.

Em 2012, na CCJC, o referido PL recebeu parecer pela aprovação com substitutivo. Posteriormente, a CCJC emitiu outros pareceres pela aprovação do substitutivo, sendo o último deles em 2018, com sua aprovação na forma da Subemenda Substitutiva Global de Plenário apresentada.

Assim é que a apreciação do PL no plenário da Câmara deu-se a partir do substitutivo proposto, tendo sido aprovado e, posteriormente, enviado ao Senado Federal, para a sequência do trâmite legislativo na casa revisora, onde foi autuado sob o nº 2.914/2022.

Com efeito, após pesquisa nos sites institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁵⁰⁹, verificou-se que seguiam em tramitação: na Câmara, dois Projetos de Resolução da Câmara (PRC), com dois outros textos apensados⁵¹⁰; no Senado, um Projeto de Lei, ao qual foi apensada mais uma proposição.

Já arquivados, no entanto, constata-se uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), nove Projetos de Lei da Câmara (PLC) e dez Projetos de Resolução (da Câmara ou do Senado – PRC e PRS, respectivamente). Ou seja, desde a primeira proposição, em 1984, até hoje, quase três dezenas⁵¹⁵ de propostas legislativas foram apresentadas para o fim em comento, sem contar iniciativas de normatização pelo Poder Executivo.

⁵⁰⁹ A pesquisa foi realizada nos mecanismos de Pesquisa Avançada de Projetos de Leis e outras Proposições dos sites da Câmara (<http://www2.camara.leg.br/>) e do Senado (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>). Prescindindo-se de qualquer filtro temporal, os termos de busca utilizados foram: ‘lobby’, ‘grupo de pressão’, ‘grupo de interesse’, ‘representação de interesses’ e ‘relação governamental’.

⁵¹⁰ A apensação é um instrumento que permite a tramitação conjunta de proposições que tratam de assuntos iguais ou semelhantes. Quando uma proposta apresentada é semelhante a outra que já está tramitando, a Mesa da Câmara determina que a mais recente seja apensada à mais antiga (<https://www.camara.leg.br/noticias/55839-o-que-e-apensacao/>).

⁵¹⁵ Vale destacar, por um lado, que alguns projetos estão repetidos em função das suas sucessivas reapresentações. De outro, os substitutivos aos projetos originais são tidos como novas propostas, uma vez que seus conteúdos são tão distintos do teor do projeto inicial que, embora compartilhando o mesmo escopo, substituem-no na forma de regular.

O dado objetivo acima reforça não apenas a relevância do tema, já exposta na introdução deste trabalho, como a grande dificuldade de construção de consenso a respeito dele. A seguir, dá-se uma visão geral das proposições, desde a pioneira, há 40 anos, até as mais recentes:

Quadro 1 - Iniciativas legislativas de tratamento institucional do *lobby*

Proposição	Autor	Ementa	Situação
PLS 25/84	Sen. Marco Maciel (PFL/PE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências.	Arquivado – 1987
PRC 337/85	Dep. Francisco Dias (PMDB/SP)	Dá nova redação ao Art. 60 do Regimento Interno, incluindo no credenciamento dos grupos de pressão, lobby e órgãos de representação de funcionários públicos e as entidades sindicais de primeiro grau.	Arquivado – 1987
PLS 203/89	Sen. Marco Maciel (PFL/PE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providencias.	Aprovado no SF – 2007. Enviado à CD (PL 6.132/90). Tramitação encerrada.
PL 6.132/90 (Origem: PLS 203/89)	Iniciativa: Sen. Marco Maciel (PFL/PE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providencias.	Parecer pela Inconstitucionalidade (CCJC – 1993) Arquivado na CD – 2023
PRC 02/95	Dep. Aroldo Cedraz (PFL/BA)	Dá nova redação ao art. 259 do Regimento Interno ao tratar do credenciamento de entidades que exercem atividade tendente a influenciar o processo legislativo	Arquivado – 2011
PRC 23/95	Dep. Aroldo Cedraz (PFL/BA)	Dá nova redação ao art. 259 do Regimento Interno ao tratar do credenciamento de entidades que exercem atividade tendente a influenciar o processo legislativo	Arquivado – 2011
PRS 72/95	Sen. Lúcio Alcântara (PSDB/CE)	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Senado Federal, para os fins que especifica, e dá outras providencias.	Arquivado – 2003
PLC 619/95	Dep. Davi Alves Silva (PFL/MA)	Dispõe sobre a atividade de grupos de interesse (lobbies) das prefeituras municipais junto ao Congresso Nacional e aos órgãos federais, e dá outras providencias.	Arquivado – 1995
PRC 83/96	Dep. José Fortunati (PT/RS)	Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto a Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo.	Arquivado – 1999
PRC 87/00	Dep. Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG)	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados.	Arquivado – 2011

PRC 203/01	Dep. Walter Pinheiro (PT/BA)	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.	Apensado ao PRC 87/00. (Arquivado – 2011)
PLC 6.928/02	Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.	Arquivado – 2023
PLC 1.713/03	Dep. Geraldo Resende (PPS/MS)	Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.	Arquivado – 2005
PLC 5.470/05	Dep. Ricardo Zarattini Filho (PT/SP)	Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	Arquivado – 2005
PLC 1.202/07	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	Aprovada a Subemenda Substitutiva Global (Relator, Dep. Lafayette de Andrada - Republicanos/MG) – Novembro de 2022. Remessa ao Senado Federal* – Dezembro de 2022.
Subemenda Substitutiva Global ao PL 1.202/07 – Dep. Lafayette de Andrada (Republicanos/MG)		Nova ementa: Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações.	
PRC 103/07	Dep. Francisco Rodrigues (PFL/RR)	Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa.	Apensado ao PRC 87/00. (Arquivado – 2011)
PRC 158/09	Dep. João Herrmann (PDT/SP)	Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do lobby.	Apensado ao PRC 87/00. (Arquivado – 2011)
PRC 14/11	Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS)	Acrescenta art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados.	Arquivado – 2015
PLC 1.961/15	Dep. Rogério Rosso (PSD/DF)	Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.	Arquivado – 2022
PLS 336/15	Sen. Walter Pinheiro (PT/BA)	Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da	Arquivado – 2018

		Administração Pública Federal, e dá outras providências.	
PEC 47/16	Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) e outros	Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública.	Arquivada – 2018
PRC 176/16	Dep. Cristiane Brasil (PTB/RJ)	Altera o artigo 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre credenciamento de interessados nas atividades legislativas.	Aguardando Designação de Relator(a) na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – 2019
PLC 11.025/18	Dep. Jaime Martins – (PROS/MG)	Disciplina a atividade de lobby no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos processos de tomada de decisão, e dá outras providências.	Arquivado – 2019
PRC 347/18	Dep. Hugo Leal (PSD/RJ)	Altera o art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para dispor sobre a fiscalização dos representantes credenciados para prestar esclarecimentos específicos à Câmara	Apensado ao PRC 176/2016. (Aguardando Designação de Relator(a) na CCJC – 2019)
PRC 40/19	Dep. Darcísio Perondi (MDB/RS)	Acrescenta art. 259A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados.	Apensado ao PRC 176/2016. (Aguardando Designação de Relator(a) na CCJC – 2019)
PL 4.391/21	Poder Executivo	Dispõe sobre a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos	Arquivado – 2022
PLS 2.338/21	Sen. Rogério Carvalho (PT/SE)	Disciplina a atividade de relações institucionais e governamentais de representação de grupos de interesse perante a administração pública federal, estadual, distrital e municipal.	Tramitação conjunta com o PL 2.914/2022 – Março de 2024
PLC 1.535/22	Dep. Carlos Zarattini (PT/SP)	Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	Apensado ao PL 4.391/21 (Arquivado – 2022)
PL 2.914/2022* (Origem: PLC 1.202/07)	Iniciativa: Dep. Carlos Zarattini (PT/SP) Relatoria: Sen. Izalci Lucas (PL/DF)	Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações.	Tramitação na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e

PRC 124/23	Dep. Prof. Paulo Fernando – (Republicanos/DF)	Introduz o art. 273-A, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que as pessoas físicas que exerçam, dentro do espaço da Câmara dos Deputados, atividades tendentes a influenciar o processo legislativo, utilizem o crachá designativo da pessoa em nome da qual atuem.	Aguardando Designação de Relator(a) na CCJC – Março de 2024
------------	---	---	---

Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados – PRC (13)	Projeto de Resolução do Senado Federal – PRS (1)
Projeto de Lei da Câmara – PLC (9)	Projeto de Lei do Senado – PLS (4)
Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo (1)	Proposta de Emenda Constitucional – PEC (1)
Projeto de Lei aprovado na Casa iniciadora/ enviado e renumerado na Casa revisora (2)	

Elaboração própria

Constata-se que, embora as discussões sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil sejam anteriores à década de 1980, a iniciativa apontada como pioneira nesse sentido só veio a lume com a apresentação do “Projeto Marco Maciel” (PLS nº 25/1984).⁵¹⁷ Apesar da relevância histórica dos demais Projetos de Lei e de Resolução, da CD e do SF, aqui elencados, a maior ênfase do estudo recairá, como cediço, sobre a proposição que conta, atualmente, com maiores chances de ser convertido em lei, o PL nº 1.202/2007 (ora PL nº 2.914/2022) – sem prejuízo de uma visão geral das outras iniciativas.

Nesse sentido, o PLS de Marco Maciel, segundo o próprio Senador, justificava-se pelas seguintes razões:

Com o projeto de lei de nossa autoria pretendemos institucionalizar, por meio de diploma normativo de caráter legal, o reconhecimento e a disciplina de atuação dos

⁵¹⁷ Embora os estudiosos do tema indiquem o pioneirismo do Projeto Marco Maciel, o fato é que o próprio Senador já havia apresentado duas propostas de resolução anteriormente, como ele mesmo esclarece em pronunciamento defendendo a aprovação do PLS nº 25/1984: “Sr. Presidente, Srs. Senadores, visando dotar as Casas do Congresso Nacional dos mecanismos adequados de utilização daquelas forças sociais, estabelecendo disciplina jurídica para resguardo do papel maior que lhes cabe, apresentamos dois projetos de resolução (um, em 1976, na Câmara dos Deputados; outro, em 1983 no Senado Federal) e, em 1984, um projeto de lei, buscando disciplinar, de forma mais abrangente, o exercício das atividades dos grupos de interesse ou de pressão. Através dos mencionados projetos de resolução, que, visaram a dar nova redação a dispositivos dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, procuramos, no caso da Câmara, eliminar a possibilidade de entendimento que excluísse os órgãos de representação nacional dos servidores públicos de emitir sua opinião e informações junto àquela Casa; e, no Senado, buscamos assegurar às entidades de grau superior, representativas de categorias profissionais, de empregados e empregadores, o direito de prestar esclarecimentos e sugestões sobre matérias de seu interesse.” In MACIEL, Marco. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984, p.12. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>

grupos de interesse ou de pressão perante o Parlamento Nacional. Com essa proposição - ora tramitando no Congresso - objetiva-se, ainda, a regulamentação das atividades de tais grupos, inclusive no tocante à especificação dos gastos financeiros, dotando-se, assim, as Casas do Congresso dos mecanismos adequados de valorização daquelas forças sociais e estabelecendo controles para resguardo do papel que lhes compete. Não cabe dúvida, pois, que, pelo valor que se atribui à ação dos legítimos grupos de pressão, como reais instrumentos do exercício democrático do poder, a existência e o papel do lobby não podem ser desconhecidos. É de toda conveniência a adoção de legislação voltada à sua adequada regulamentação e disciplina.⁵¹⁸

Andréa Cristina de Jesus Oliveira aponta que o PLS foi manifestamente inspirado na lei de *lobby* norte-americana de 1946, o FRLA, já analisado no capítulo anterior. Sua crítica aponta uma tentativa de tradução frugal da lei estrangeira, o que “*impossibilita que algumas peculiaridades do sistema político e cultural brasileiros sejam atendidas*”, como a forma de construção e implementação da agenda do governo. A autora menciona a força do Executivo sobre o Legislativo, característica a que podemos acrescentar, por exemplo, o dilema da governabilidade – o que, segundo ela, demandaria punições mais rígidas do que aquelas previstas na proposição analisada.⁵¹⁹

Mas também é possível citar a sintomática disfunção patrimonialista, que circula e contamina a musculatura burocrática de um Estado sabidamente hipertrofiado, modificando-se e convertendo-se no distúrbio identificado por Sérgio Lazzarini como *capitalismo de laços*. Tem-se aqui, também, um diagnóstico crítico sobre o contexto brasileiro, a respeito do qual já foi possível tecer brevíssimo panorama no terceiro capítulo.

Inobstante, Oliveira também enxerga aspectos positivos no PLS, especialmente a imposição de declaração de gastos⁵²⁰; o dever de identificação do contratante, do projeto ou matéria de interesse; a obrigatoriedade de divulgação das despesas com publicidade; e a divulgação de relatório semestral, acessível ao

⁵¹⁸ MACIEL, Marco. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984, p. 12-13. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>

⁵¹⁹ Oliveira, Andréa Cristina de Jesus. Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. p. 222.

⁵²⁰ “Art. 3º. As pessoas físicas ou jurídicas registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso, discriminando, necessariamente, as importâncias superiores ao valor correspondente a 21 ORTNs.”

público, contendo as informações prestadas pelos lobistas credenciados.⁵²¹ Tudo mais com a finalidade de trazer maior transparência e isonomia ao *lobbying*.

O projeto trazia, ainda, previsão de sanção de descredenciamento (com restrição de acesso às casas legislativas) aos agentes infratores, bem como a possibilidade de encaminhamento da infração ao CADE para apuração de outras providências sancionatórias.⁵²²

Na mesma toada é a observação de Ricardo Rodrigues, externando pontos positivos e limitações do projeto:

[...] o projeto de lei de iniciativa do senador Marco Maciel representa um passo largo no caminho para regulamentar a atividade do lobby no Brasil. Além de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos grupos de interesse ou de pressão na formulação de políticas públicas numa democracia moderna, o projeto procura dotar o Poder Legislativo de instrumentos para tornar as atividades desses grupos mais transparentes e coibir possíveis abusos. Busca, afinal, demarcar a tênue linha que separa o lobby do tráfico de influências. [...] Uma primeira crítica que podemos dirigir ao projeto de lei em análise é que ele está por demais influenciado pela lei de lobby norte-americana e, por essa razão, não leva em conta muitas das peculiaridades da cultura política brasileira. [...] Por outro lado, os demais poderes da República também se constituem alvos de lobistas. [...] Uma segunda crítica diz respeito à natureza das sanções propostas no projeto de lei para o caso de infrações. Em nossa opinião, a simples "advertência e, em caso de reincidência, a cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso" são punições por demais brandas para coibir o descumprimento da lei.⁵²³

O PLS não chegou à deliberação no Senado Federal. Logo após sua apresentação, foi encaminhado à CCJC, onde, após mais de três anos de tramitação, não recebeu parecer e acabou arquivado ao final da legislatura.

O Senador Marco Maciel, então, desarquivou a proposição em 1989. Desta feita, sob nº 203/1989, o PLS foi aprovado pelo SF e enviado à CD em 1990, recebendo o nº 6.132/1990. Em 1993, contudo, o projeto recebeu parecer pela

⁵²¹“Art. 7º. As Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, à vista das fichas de Registro e das Declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, providenciarão: I - publicação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas;”

⁵²²“Art. 5º. A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas do Congresso, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará, de início, em advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro da pessoa física ou jurídica, com o impedimento de seu acesso às Casas do Congresso, sem prejuízo do encaminhamento de documentação ao Conselho Administrativo de Defesa econômica - CADE, para a apuração e repressão do abuso de poder econômico, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.”

⁵²³ RODRIGUES, Ricardo. A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In: RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 30, p. 55-63. Jan./fev. 1996. p. 57-60.

inconstitucionalidade (formal)⁵²⁴. Antes de ser arquivado, porém, houve recurso para tentar levar o parecer da CCJC à apreciação do Plenário, o que de fato nunca ocorreu. E, desde 2003, o projeto não tem qualquer tramitação.⁵²⁵

Paralelamente ao *Projeto Marco Maciel*, tramitou na CD o PRC nº 337/1985, do Deputado Francisco Dias (PMDB-SP), cujo escopo, bastante limitado, era alterar a redação do art. 60 do Regimento Interno da Câmara para de incluir, entre as entidades aptas ao credenciamento, na qualidade de grupos de pressão ou lobistas, os órgãos responsáveis pela representação dos funcionários públicos e entidades sindicais de primeiro grau (já que o RIC previa tão somente o cadastramento de entidades “de caráter nacional”).⁵²⁶

Tal iniciativa, entretanto, não avançou na tramitação legislativa, tendo sido devolvida ao seu autor em 1987⁵²⁷, nos termos do § 1º, do art. 137, do RIC (antigo art. 116).⁵²⁸ A rigor, sequer pode-se dizer que o projeto contemplava verdadeira regulamentação do *lobby*.

O mesmo destino foi reservado ao PL nº 619/1995, de autoria do Dep. Davi Alves Silva (DEM-MA), que visava disciplinar a atividade dos grupos de interesse das prefeituras municipais junto ao Congresso Nacional e aos demais órgãos da Administração Pública Federal⁵²⁹; assim como ao PRS nº 72/1995, do Sen. Lúcio

⁵²⁴ O parecer do Relator na CCJ, Deputado Moroni Torgan, sustenta que a proposição tratava de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não sendo passível de disciplina por lei ordinária, mas apenas por resolução própria de cada uma das Casas ou por resolução comum, do Congresso Nacional, caso houvesse a uniformização dos procedimentos. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR1995.pdf#page=30>

⁵²⁵ SANTOS, Manoel Leonardo CUNHA, Lucas. *Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada*. IPEA. Texto para Discussão 2094, 2015, p. 17-18. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td_2094.pdf

⁵²⁶ Assim propunha o projeto de Resolução em relação à redação do art. 60 do RIC: “Art. 60. As entidades sindicais das categorias econômicas e profissionais e as associações representativas dos funcionários públicos poderão credenciar, oficialmente, junto à Mesa, representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de seus órgãos técnicos.” Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27AGO1985.pdf#page=32>

⁵²⁷ O site institucional da Câmara não especifica o motivo da devolução. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=237574>

⁵²⁸ “Art. 137 [...] § 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que: I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental.”

⁵²⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=179801>

Alcântara (PSDB-CE), que dispunha sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao SF⁵³⁰.

No ano seguinte, o PRC nº 83/1996 foi apresentado pelo Dep. José Fortunati (PT-RS), também pretendendo regulamentar o credenciamento e a atividade dos lobistas junto à CD. Para tanto, valia-se de conteúdo normativo bastante semelhante ao do *Projeto Marco Maciel*, mas com alcance restrito à Câmara, a fim de evitar a inconstitucionalidade formal atribuída ao seu predecessor.⁵³¹ Ainda assim, a proposição foi arquivada em 1999, nos termos do art. 105 do RIC, em razão do fim da legislatura.

No início dos anos 2000, tem-se um novo influxo de iniciativas. A primeira dessa década, o PRC nº 87/2000, do Dep. Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG), reafirmava a necessidade de alterações no RIC, estabelecendo as exigências de credenciamento, prestação de contas e declaração de interesses⁵³², previsões que já constavam de proposições anteriores. Mas o PRC em comento também trazia inovações, como a possibilidade de solicitação de participação nas audiências públicas no âmbito das comissões:

⁵³⁰ “A presente proposição teve sua tramitação finalizada pela secretaria-geral da mesa ao término da 51ª legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno [art. 332: ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto...], com a redação dada pela Resolução nº 17, de 2002, sem que o processado fosse devidamente anotado. Assim sendo, a presente proposição deve ser encaminhada à SGM para regularização de sua situação.” Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1786>

⁵³¹ Na justificação do projeto, assim restou consignado: “O presente Projeto de Resolução tem como objetivo preencher tal lacuna, regulamentando as atividades dos grupos de interesse ou de pressão DO âmbito da Câmara dos Deputados. Em primeiro lugar, o projeto dota a Câmara de instrumentos para tomar as atividades desses grupos mais transparentes para a sociedade. O registro e o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas envolvidas com atividades tendentes a influenciar o voto e a deliberação parlamentar constituem um instrumento eficaz no disciplinamento do afluxo de grupos das mais diversas tendências políticas a essa Casa do Congresso. A limitação do acesso, em si, permite um maior controle dessa afluência, sem restringir uma ação que beneficia o processo legislativo, transferindo para o Parlamento subsídios e informações diretamente das fontes. Trata-se de restringir a desorganização e o acesso abusivo para privilegiar o acesso disciplinado e a contribuição construtiva.” Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D30ABR1996.pdf#page=391>

⁵³² “Outrossim, o projeto determina a apresentação de relatório anual, por parte das pessoas físicas e jurídicas credenciadas, discriminando suas atividades, bem como os projetos ou propostas cuja aprovação ou rejeição é de seu interesse, além dos gastos realizados na consecução de tais atividades. No caso da relação de despesas, a declaração anual deverá ser acompanhada de relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada. Exige-se, ainda, que da declaração anual conste os nomes dos contratantes e demais interessados no serviço de lobby, quando a atividade for prestada por terceiros”. Trecho extraído da justificação do PRC. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D30ABR1996.pdf#page=391>

Art. 1º Os arts. 255 e 256 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à área de atuação, mediante proposta de qualquer membro.

Parágrafo único. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas na conformidade do art. 259 poderão solicitar à Comissão sua participação em audiência pública.

Art. 256 [...] § 1º Em havendo mais de três pedidos para exposição do mesmo assunto ou correlato, de pessoas credenciadas de acordo com o art. 259, o Presidente da Comissão poderá fixar o número de participações e determiná-las através da realização de sorteio entre todos os solicitantes.

Em 2007, o PRC foi arquivado nos termos do recorrente art. 105 do RIC. Porém, ato contínuo, teve seu desarquivamento solicitado por requerimento de inúmeros Deputados, o que revela uma mobilização incomum até então.

A proposição, então, foi apresentada na CCJC, em 2009, obtendo parecer pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, por sua aprovação. O parecer também abarcava o PRC nº 203/2001, do Dep. Walter Pinheiro (PT-BA), apensado, com emendas, e se posicionava pela rejeição deste e do PRC nº 103/2007, do Dep. Francisco Rodrigues (PFL-RR), bem como pela constitucionalidade parcial, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição do PRC nº 158/2009, do Dep. João Herrmann (PDT-SP).⁵³³

Com esse parecer, o PRC do Dep. Ronaldo Vasconcellos foi o único que seguiu em condições favoráveis de tramitação, muito embora tenha sido arquivado em 2011, ao final da legislatura, em razão de sua não apreciação na CCJC.

Embora sequer tenha sobrevivido ao parecer, vale destacar a previsão contida no art. 3º do PRC 158/2009, em razão do conjunto de obrigações que impunha ao exercício do *lobby*:

Art. 3º São deveres fundamentais do Representante:

§ 1º apresentar os seguintes requisitos democráticos de funcionamento da entidade a qual representa:

I - eleições periódicas para os cargos de direção da entidade;

II - percentual mínimo de 51% de comparecimento de representados nas últimas três eleições para a direção da entidade;

III - prestação anual de contas aos representados dos últimos 5 (cinco) anos;

IV - disponibilidade de ao menos três canais de comunicação com os representados dentre os meios abaixo relacionados:

a) carta ou mala-direta;

⁵³³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21734>

- b) e-mail ou sítio na rede mundial de computadores;
- c) rádio;
- d) televisão;
- e) telefone;
- f) jornal ou periódico.

§ 2º apresentar cadastro por meio do qual é possível a comunicação com os representados; § 3º entregar relatório semestral, até o dia 15 de Janeiro e 15 de Julho de cada ano, discriminando:

I - questões pontuais em que atuou durante o semestre e as que pretende atuar no próximo;

II - balanço semestral da entidade, incluindo quaisquer doações recebidas e despesas efetuadas, mesmo fora do âmbito da Câmara dos Deputados, bem como quaisquer despesas efetuadas com publicidade, publicações, eventos, patrocínio a mobilizações ou outras ações destinadas a influenciar a opinião pública e/ou os tomadores de decisão da Câmara dos Deputados;

III - lista de empregados da entidade, incluindo a função que ocupam e currículo simplificado.

Parágrafo único. A Mesa Diretora divulgará os relatórios semestrais apresentados pelas entidades em até 45 dias do recebimento dos mesmos, bem como tornará público por meio do portal da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores as informações referentes ao credenciamento.

O PL nº 6.928/02, da Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), em sentido variado, trata dos grupos de pressão no bojo da criação de um *estatuto para o exercício da democracia participativa*, regulamentando o art. 14, I, II e III, da CR. Ou seja, o escopo da proposição tem mais a ver com a disciplina do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular de leis; e apenas em caráter lateral cuida da atividade dos grupos de interesse⁵³⁴. A deputada, na própria justificativa do PL, reconhece seu conteúdo limitado no tocante à regulamentação do *lobby*:

Relativamente a regulamentação do “lobby”, considerando-se a impossibilidade de se avançar na competência administrativa dos outros Poderes por meio de lei ordinária, o vasto elenco de procedimentos adotados na linha de ação dos “lobistas” e a consequente dificuldade de monitoramento de suas atividades, creio que a melhor alternativa para regulamentação desse também importante instrumento de participação política seria a adoção de norma genérica. O projeto, neste tocante, em nada inova, apenas reconhece a legitimidade da atividade dos grupos de pressão, reafirma a competência normativa de cada Poder para disciplinar a atuação do “lobby” em conformidade com a atividade governamental desenvolvida em

⁵³⁴ “Art. 23. Qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, tem o direito de representar seus interesses junto ao poder público, exercendo para esse fim prática continuada de trabalho de informação e acompanhamento, desde que regularmente credenciada e respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade que norteiam a Administração Pública. Art. 24. A atuação dos grupos de pressão ou de interesse será legitimada quando exercida consoante as normas de administração interna de competência de cada órgão ou Poder, cujo descumprimento, independentemente das sanções administrativas cabíveis, constituirá crime de tráfico de influência, previsto no art. 322 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), caso a prática delituosa não acarrete cominação penal mais grave.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>

cada órgão e empresta às normas de hierarquia inferior força punitiva bastante para fazer valer suas determinações internas.⁵³⁵

Em 2014, esse PL foi apensado ao PL nº 7005/2013, do Sen. Serys Slhessarenko (PT-MT), ainda em tramitação, cuja ementa apresenta objetivo ainda mais restrito, que nada dispõe sobre o *lobby*: Acrescenta os §§ 3º e 4º na Lei nº 9.709/1998, para estabelecer a possibilidade de subscrição eletrônica para apresentação de projeto de lei de iniciativa popular.

Se a iniciativa anterior foi bastante tímida em relação ao tema, o Dep. Geraldo Resende (PPS-MS) foi arrojado nas pretensões do PL nº 1.713/2003, de sua autoria, pretendendo regulamentar a atuação dos agentes de pressão junto à Administração Pública de qualquer dos poderes e em relação aos três níveis federativos. Ou seja, a proposição continha ampla incidência em relação à regulamentação do *lobby*.

Retomando os requisitos de credenciamento, declaração de gastos e indicação de interesses, a norma ainda previa a sanção de multa, para além da possibilidade de cassação do registro, em caso de cometimento de infrações relacionadas à fiscalização das informações fornecidas:

Art. 7º A omissão nas declarações e a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização resultará em:

I - multa nunca inferior a 50 salários-mínimos;

II - cassação do registro, com o impedimento de acesso à administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pelo prazo de seis meses a quatro anos;

III - encaminhamento de documentação ao Ministério Público Federal.

Parágrafo único. As penas mencionadas neste artigo poderão ser aplicadas separadamente ou concomitantemente, tendo em vista a gravidade da infração.⁵³⁶

Em 2004, o PL recebeu parecer contrário da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CETASP). Embora sem adentrar especificamente no controle de constitucionalidade, as razões do voto já expõem a preocupação com um vício de natureza formal, pontuando que ao “disciplinar amplamente o acesso de entidades e cidadãos aos órgãos públicos, parece-nos que o projeto colide com os princípios constitucionais de separação dos Poderes e

⁵³⁵ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor/=49393&filename=PL+6928/2002

⁵³⁶ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=155119&filename=Tramitacao-PL+1713/2003

autonomia dos entes federados (arts. 2º e 18 da Constituição Federal)”.⁵³⁷ Porém, a questão sequer chegou a ser apreciada pela CCJC, pois o PL foi arquivado em 2005, nos termos do art. 133 do RIC⁵³⁸.

Alguns anos depois, houve a apresentação do PRC nº14/2011, pelo Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS), com proposta menos pretensiosa, limitada a uma regulamentação do credenciamento – facultativo – de agentes privados junto à Câmara, sem maiores exigências quanto à prestação de contas do exercício das atividades. Com esse escopo reduzido, não enfrentou dificuldades na obtenção de parecer favorável do relator na CCJC. Contudo, a proposição foi mais uma das que acabou vitimada pelo arquivamento previsto no art. 105 do RIC.⁵³⁹

O PL nº 1961/2015, do Dep. Rogério Rosso (PSD-DF), foi apensado, ainda em 2015, ao PL nº 1.202/2007. Se não restou frustrado no sentido dos demais, também não obteve êxito na sua ideia geral de regulamentação do *lobby*, a mais rígida e detalhada dentre todas analisadas até aqui.

Portanto, é relevante analisar os aspectos mais característicos do modelo de regulação propugnado pelo PL nº 1961/2015. Veja-se, por exemplo, que ele impunha credenciamento obrigatório (mediante regulamento de cada Poder); sujeição a um conselho profissional; relatório trimestral de atividades e despesas; modalidade de quarentena aplicável ao agente que exerceu cargo ou função pública; divulgação na internet de uma agenda pública do lobista credenciado; e sanções de descredenciamento e multa, aplicáveis aos infratores, dentre outras previsões. Vale realçar as previsões:

Art. 3º O exercício da atividade disciplinada por essa lei, será orientada por princípios éticos e morais, dentre os quais, a legalidade, moralidade e publicidade, sendo os profissionais por ela regulamentados, sujeitos a um Conselho Federal e suas respectivas Seccionais nos Estados da Federação, a serem constituídos por ato

⁵³⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=253793&filename=Tramitacao-PL+1713/2003>

⁵³⁸ Art. 133. Ressalvada a hipótese de interposição do recurso de que trata o § 2º do artigo anterior, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário, e, quando se tratar de matéria em revisão, ao Senado. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2019.pdf>

⁵³⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491762>>

do Poder Executivo, na forma de autarquia, dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e jurisdição em todo o Território Nacional.

[...] Art. 5º Para o exercício da atividade regulamentada por esta lei é obrigatório o registro, credenciamento e a fiscalização das pessoas físicas ou jurídicas, mediante regulamento definido de acordo com as especificidades de cada Poder.

[...] §3º As informações de que trata esse artigo deverão ser públicas e acessíveis pela rede mundial de computadores, ressalvado o disposto no art. 5º, inciso X e XII da Constituição Federal, na forma do regulamento próprio de cada Poder.

[...] Art. 8º As pessoas e grupos de pressão ou interesse deverão manter informações públicas e acessíveis pela rede mundial de computadores sobre sua atuação, dentre as quais:

I - nome completo com foto de seus representantes e órgãos de atuação;

II - relatório de atividades, trimestral;

III - agenda pública, na qual deverão constar, por dia, os órgãos visitados e reuniões com agentes públicos;

IV - áreas e projetos de interesse e atuação;

V - valores gastos com a atividade.

§1º O relatório de atividades trimestral a que se refere o inciso II deste dispositivo deverá ser publicado em sítio da rede mundial de computadores, bem como, enviado aos órgãos nos quais haja atuação.

§2º A agenda pública de que trata o inciso III deste dispositivo deverá ser mantida e disponibilizada em sítio na rede mundial de computadores pelos grupos de interesse ou pressão, e ainda, pelos órgãos públicos visitados por estes.

[...] Art. 9º É vedado às pessoas e grupos de pressão ou interesse, no exercício de sua atividade:

I - provocar a apresentação de proposição legislativa visando ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição;

II - Atuar, mediante pagamento, com o objetivo de influenciar decisão judicial;

III - Interferir em ato administrativo vinculado;

IV - Receber prêmio ou honorários a título de êxito

§1º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará em [sic] revogação do credenciamento, pelo prazo de três anos, no órgão de atuação, bem como, o pagamento de multa no valor de 100 (cem) salários-mínimos.

§2º A omissão, falsidade ou ocultação de informações, ou sua tentativa, importará em revogação do credenciamento, ou sua não renovação junto ao órgão, bem como, pagamento de multa a ser regulamentada.⁵⁴⁰

Ao menos a versão original do PL ao qual foi apensado guardava semelhanças no tocante a esse espírito geral, de maior rigor normativo. Tal não se pode afirmar sobre o substitutivo que aguarda votação em plenário, o qual perdeu esse viés, conforme será exposto no próximo item do trabalho.

Mais recentemente, o então Sen. Romero Jucá (PMDB-RR) capitaneou a apresentação da PEC nº 47/2016 – que acrescentava a Subseção I à Seção I, do Capítulo VII, do Título III, da CR – para regular a atividade de representação de

⁵⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1349892&filename=PL+1961/2015>

interesses perante a Administração Pública. A proposição ficou conhecida como “PEC do *Lobby*” e estabelecia prerrogativas e deveres aos lobistas, assim como previa a responsabilização desses profissionais por ato de improbidade administrativa.

Ainda assim, seus dispositivos não mencionam o termo *lobby* – muito embora a justificativa da PEC dele se valha diversas vezes. Dessa forma, na redação da norma, preferiu-se a expressão *representação de interesses*. Portanto, aos agentes de representação de interesses (pessoas físicas ou jurídicas) cadastrados, propunha-se: identificação própria; acesso às instalações da entidade credenciadora; conhecimento formal dos atos e procedimentos relativos aos temas de interesse; a possibilidade de se fazer ouvir comissões no âmbito legislativo e de apresentar emendas às proposições; e a prerrogativa de reunir-se com a autoridade competente do Poder Executivo, dentre outras.

A PEC, no entanto, não estabelecia a criação do cadastro, reservando a cada entidade competente o registro e autorização do acesso do lobista às suas instalações. Repare-se que a justificativa da proposta traz a legítima preocupação com o problema da inconstitucionalidade formal, que já havia fulminado diversas proposições até então:

Desde a década de 70, todas as tentativas tomaram forma de projetos de lei ordinária, e, por isso, esbarraram em incontornáveis obstáculos de ordem constitucional, por conta das reservas de competência de cada Poder e de cada instituição para regulamentar o funcionamento das respectivas estruturas administrativas, a afastar, por completo, uma regência una sob a forma de lei ordinária. Para ilustrar essas enormes dificuldades, o regramento da matéria no âmbito do Poder Executivo da União exige lei ordinária e autoria da Presidência da República; no âmbito do Senado, exige resolução própria; na Câmara dos Deputados, a matéria requer resolução daquela Casa Legislativa; no Tribunal de Contas da União, o tema é de resolução ou, alternativamente, de lei de autoria daquela Corte de Contas. Além disso, a simetria e a inteireza normativa sempre reclamaram que não se olvidasse que a atividade de lobby também ocorre nos demais âmbitos da Federação brasileira. Mais recentemente, os projetos de lei que tentaram contornar as severas situações de inconstitucionalidade formal e material acabaram por cair em resultados normativos frágeis, pouco densos e ineficazes, se viessem a se transformar em lei.⁵⁴¹

Assim é que a PEC pretendia tratar da matéria em nível nacional, valendo para todas as esferas federativas, para os três Poderes e para as demais instituições

⁵⁴¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggeter/documento?dm=1393500&ts=1553276409446&disposition=inline>

da Administração Pública, como o Ministério Público e as Cortes de Contas. E o fazia estabelecendo princípios obrigatórios, prerrogativas e vedações aos lobistas, mas deixando a cargo de cada entidade a regulamentação própria dos aspectos procedimentais, evitando a usurpação de competências.⁵⁴²

Ainda em 2016, a PEC foi encaminhada à CCJC, mas permaneceu aguardando a designação de relatoria. Até que foi arquivada, em 2018, ao final da legislatura, nos termos do *caput* do art. 332 do RIS.

Outra referência normativa se faz necessária: em 2017, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou minuta de decreto⁵⁴³ ao Gabinete da Presidência, com o objetivo de regulamentar a L. nº 12.813/2013 (*Lei de conflito de interesses*)⁵⁴⁴ e revogar o (já analisado) Dec. nº 4.334/2002.

Da minuta, por pretender criar parâmetros para a representação de interesses na Administração Pública Federal, destacar-se-á alguns de seus pontos mais sensíveis, de maneira a sinalizar o caminho que foi sugerido pelo Poder Executivo na tentativa de cuidar da matéria. Assim, suas sugestões mais significativas seriam:⁵⁴⁵

- (i) Estabelecer regras simples e pouco burocráticas para a concessão de audiências (objetivo não é travar o relacionamento público-privado), mas que demandem dos interessados a prestação de informações básicas sobre o quanto deseja tratar e sobre quem efetivamente representa, sob pena de não ser concedida a audiência;
- (ii) Conceder ampla publicidade às agendas dos agentes públicos que recebam interessados para audiências (independentemente do cargo por ele ocupado). Resguardar, logicamente, algumas situações e informações que, por previsão legal, devam ser preservadas por prazo definido;
- (iii) 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

⁵⁴² Para exemplificar, traz-se o §5º, do art. 38-A sugerido pela PEC: “§ 5º É facultada a adoção, pelas entidades federativas, das seguintes prerrogativas aos agentes de representação de interesses, além de outras reputadas importantes à efetividade da ação destes [...]”. Acesso em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=1393500&ts=1553276409446&disposition=inline>

⁵⁴³ Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2017/05/transparencia-encaminha-proposta-de-regulamentacao-do-lobby-no-governo-federal/minuta-decreto-lobby.pdf/view>

⁵⁴⁴ 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.

⁵⁴⁵ Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho Portaria no 1.081, de 20 de junho de 2016. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf.

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 governamentais.

A minuta demonstra preocupação terminológica, referindo-se à atividade como “*representação para defesa de interesses e direitos*”, função “*acessória e subsidiária*” à formulação de políticas públicas e à orientação de ações institucionais, normativas e administrativas da Administração Pública Federal.

Nesse sentido, seu art. 2º, inciso I, detalha a atividade⁵⁴⁶ e define o que é permitido ao agente público e aquilo que é classificado como conflito de interesse: é proibido, por exemplo, “*ainda que em licença de qualquer natureza*” atuar como lobista perante qualquer órgão da Administração Federal (parágrafo 2º).

A previsão do art. 3º merece destaque, especialmente em razão da preferência pela utilização dos meios eletrônicos nos pedidos de audiência⁵⁴⁷ a que o decreto faz alusão:

Art. 3º O pedido de audiência efetuado por particular deverá ser dirigido ao órgão ou entidade pública, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 1º Os órgãos e entidades públicas devem indicar, em seus sítios eletrônicos, os canais institucionais adequados para a formalização dos pedidos de audiência.

§ 2º O pedido de audiência efetuado por particular deverá ser dirigido ao órgão ou entidade mencionado no caput indicando:

I - a identificação do requerente;

II - o assunto a ser abordado;

III - a identificação de acompanhantes, se houver, e seu interesse no assunto.

Na mesma linha o teor do art. 5º, que estabelece a divulgação, na internet, de uma agenda de compromissos dos agentes públicos, diariamente atualizada:

Art. 5º Os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, e os militares de cargo ou função equivalentes, divulgarão em suas agendas todas as audiências de que participem.

§ 1º Independentemente do cargo, emprego ou função que ocupe, também serão divulgadas, em sítio único de acesso público, as agendas de compromisso dos agentes públicos que:

I - sejam responsáveis por processos de licitações, compras, alienações, concessões, permissões, locações e autorizações;

⁵⁴⁶ “Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: I - representação para defesa de interesses e direitos: qualquer comunicação, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, diretamente ou por interposta pessoa, mediante mandato de representação, que tenha por finalidade promover, provocar, subsidiar, impulsionar, influenciar ou orientar a ação estatal;”

⁵⁴⁷ O decreto dispõe que tais audiências deverão ter caráter oficial, ainda quando realizadas fora do local de trabalho (art. 4º).

- II - gerenciem ou fiscalizem contratos, convênios ou instrumentos congêneres;
 - III - detenham poder de decisão com relação a processos de regulação, fiscalização e controle do seu órgão ou entidade pública;
 - IV - ocupem cargo de chefia de unidades descentralizadas de órgãos e entidades públicas federais.
- § 2º A agenda de compromissos deverá ser divulgada diariamente na rede mundial de computadores – internet, em seção específica.
- § 3º A agenda pública de compromissos deverá conter assunto, local, horário e participantes da audiência.

Pela ótica do profissional da área, diferentemente da versão original do PL nº 1.2002/2007, mas em consonância com seu substitutivo (em tramitação na Câmara), a minuta de decreto não determinava que os lobistas se registrassem perante órgãos e entidades públicas nos quais atuassem. Assim, seu acesso às autoridades seria assegurado desde que os requerimentos de audiência fossem formalmente apresentados, nos termos do art. 3º *supra*, e desde que o agente público não considerasse carecer de “*pertinência temática*” o pedido de reunião, à luz das atividades do órgão ou entidade pública; ou “*na ausência de delimitação clara*” do assunto a ser tratado (parágrafo 4).

Nos estertores do governo Michel Temer, ao final de 2018, e sem qualquer indício de aprovação, a minuta do decreto já se encontrava abandonada. O ponto final veio a reboque das notícias divulgadas à época, a respeito da intenção do novo governo editar um decreto com escopo inspirado na lei chilena de *lobby*:

O governo recorreu ao modelo chileno como inspiração para o decreto que irá editar com o objetivo de regulamentar o lobby no Brasil. Entre as medidas em estudo, estão a criação de uma central com todas as informações sobre a agenda de representantes do governo e a publicidade de indicações feitas por setores para cargos públicos. O ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário, afirmou ao jornal O Estado de São Paulo que a intenção é publicar o texto em até 30 dias.⁵⁴⁸

Da análise geral, aqui exposta, constata-se que as iniciativas de regulamentação partiram de parlamentares das duas casas legislativas, integrantes das mais diferentes legendas do sistema político. Com efeito, deduz-se que o tema é transversal ao espectro ideológico, às particularidades partidárias e às distinções funcionais do modelo bicameral. Mas, sem dúvida, comporta múltiplas formas de tratamento, em razão da orientação político-partidária adotada.

⁵⁴⁸ Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/05/05/interna_politica753209/decreto-de-bolsonaro-exige-transparencia-para-o-lobby.shtml

Talvez não seja imprudente inferir que essas diferenças de abordagem se refletem na forma pela qual os projetos são apresentados: com um escopo mais alargado, projetos de lei de definição de regras para o *lobby* em toda a Administração Pública; ou projetos de resolução, caso a intenção seja apenas promover a regulamentação da prática face ao Poder Legislativo.

A verificação da heterogeneidade dessas propostas passa, portanto, pela observação dos seus objetivos (ou seu alcance), dos seus conteúdos regulatórios e de suas formas de apresentação legislativa.

Por toda atenção da pesquisa ao aspecto conceitual, logo nos primeiros capítulos, é interessante notar, com base na comparação das diversas ementas trazidas, a conceituação ou menção à *atividade de representação de interesses* – ora abarcada em um “estatuto da democracia participativa”, ora também expressamente referida como *lobby*. É igualmente interessante reparar que alguns projetos direcionam seu foco normativo para o vetor da participação, ao passo que outros procuram, preferencialmente, estabelecer parâmetros para a atuação dos grupos e entidades. Inclusive, tais aspectos serão revisitados a partir de agora, no desfecho deste capítulo, quando da análise das versões do PL nº 1202/2007 – em especial seu substitutivo, em tramitação no Senado Federal.

7.2.1. O PL original (nº 1.202/2007), do Deputado Carlos Zarattini

O PL nº 1.202/2007, do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP) é fruto do PL nº 5.470/2005, apresentado por seu pai, Dep. Ricardo Zarattini Filho (PT-SP), que fora devolvido à liderança do partido em razão de ter sido considerado prejudicado com o arquivamento do PL nº 1.713/2003, e pelo fato de o referido parlamentar já não integrar àquela legislatura. Com efeito, sequer chegou a tramitar.

Com a chegada de Carlos Zarattini à CD, em sua primeira legislatura, a proposição retomou impulso, apresentada sob nova numeração.

Sua ementa original assim dispunha: “Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.” Nota-se a menção expressa ao *lobby*, bem como certa imprecisão terminológica, fruto da opção conceitual de assemelhar grupos de pressão a grupos de interesse e outros.

Em sua justificativa, o Deputado argumenta:

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “lobby” no Parlamento. [...] No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo. Limita-se a conduta dos lobistas, e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos nem tampouco conflitos de interesse. Garante-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas. Iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão, cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. [...] O tema, aliás, reveste-se de muito maior atualidade na medida em que casos de corrupção, envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório. [...] Portanto, para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do “lobby” parlamentar e no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, clamamos aos Ilustres Pares pela aprovação desta proposição, cujo interesse é de toda a sociedade brasileira.⁵⁴⁹

O objetivo da norma, tal como previsto na ementa, vinha descrito em seu art. 1º. Já o art. 2º trazia uma série de disposições conceituais para fins de aplicação da lei, dentre as quais vale destacar: a definição de *entidade representativa de grupos de interesse*, as noções do que se deveria considerar como *recompensa e presente*, a figura do *dirigente responsável* (algo semanticamente bastante próximo do *tomador de decisões*) e, principalmente, os conceitos de *lobby* (ou pressão) e *lobista* (ou agente de grupo de interesse) – esses últimos já tratados no capítulo II.⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ Justificação do PL nº 1.202/2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=081E573DC00E94CED1A2562E8E694950.proposicoesWebExterno2?codteor=465814&filename=PL+1202/2007

⁵⁵⁰ Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva: a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo; b) a realização de despesa pública ou a sua modificação; c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição; d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo; e) a aposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente; f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão; II – órgão público decisor, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiada por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma; III – entidade representativa de grupo de interesse, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa; IV – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus

Igualmente relevante, o art. 3º impunha, para o exercício do *lobby*, a obrigatoriedade de prévio credenciamento das pessoas físicas ou jurídicas perante os órgãos de controle competentes para a fiscalização de sua atuação em cada Poder (o que, no âmbito do Executivo, ficaria a cargo da CGU). Registre-se, ainda, a previsão do seu parágrafo 5º, cujo teor estabelecia a negativa de indicação e cadastramento como lobista aos que, nos doze meses anteriores ao requerimento, tivessem exercido cargo público em cujo exercício tivessem participado da formulação da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.⁵⁵¹

parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse; V – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse; VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros; VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa; VIII – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.

⁵⁵¹ Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”. § 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis. § 3º Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas. § 4º Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. § 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional. § 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores. § 7º Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando. § 8º É obrigatória a participação dos representantes referidos no § 3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação

A rigor, vale dizer, não se estipulava verdadeira “quarentena”, com indiscutível vedação à atividade, mas ao menos o dispositivo buscava promover algum nível de transparência e probidade, na medida do constrangimento exercido sobre o lobista no tocante à prestação de informações íntegras e suficientes a respeito da atividade exercida, sob pena de responsabilização.

Além disso, conforme o art. 4º, a esses credenciados seria vedado “provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo”⁵⁵².

Os artigos 5º e 6º, por sua vez, guardavam alguma preocupação com os riscos de assimetria de representação entre os grupos de interesse⁵⁵³, tanto nas audiências públicas quanto nas fases de elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou normativo. Para tanto, determinava-se algumas regras a fim de oportunizar e equilibrar a participação das partes com interesses contrapostos no tocante à matéria em exame. Em suma, tais normas cuidavam, em alguma medida, do problema da participação dos grupos.⁵⁵⁴

específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

⁵⁵² Art. 4º É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo. *Parágrafo único.* A infração ao disposto no caput acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.

⁵⁵³ Preocupação semelhante à consignada no já mencionado art. 256 do RIC: *Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites. § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.*

⁵⁵⁴ Art. 5º. *As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação. § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes. § 2º Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.*

Art. 6º. *É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou*

Cabe especial destaque ao art. 7º, cujo *caput* consignava às pessoas credenciadas o dever de “encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de janeiro de cada ano, declaração discriminando 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, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR”. E, *pari passu*, seus incisos discriminavam um elevado grau de controle nessa prestação de contas, como, por exemplo, ao determinar indicação do contratante e interessados nos serviços, as proposições-alvo da atividade e despesas com publicidade voltada a influir no processo legislativo.^{555 556}

Legislativo apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame. Parágrafo único. A consulta referida no caput ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

⁵⁵⁵ Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando 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, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. § 1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada. § 2º Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR. § 3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado. § 4º O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte. § 5º A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis. [...]

⁵⁵⁶ No caso, importa ressaltar que a UFIR foi extinta em 26 de outubro de 2000, em decorrência do parágrafo 3º, do artigo 29, da Medida Provisória nº 2095-76/2001. Seu último valor para conversão para o Real foi de R\$ 1,0641. Ainda há grande polêmica quanto a sua conversão e substituição por outro índice de correção. Nesse sentido, nota-se que o PL nº 1.202/2007, caso aprovado, poderá enfrentar dificuldades quanto à observância desse artigo, notadamente por prever um valor cuja aplicação comporta discussões. Recomenda-se, por oportuno, a emenda do artigo, com a previsão expressa do valor já em moeda corrente. Nesse sentido, confira-se: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pagamentos/pgtoatraso/ufir.htm>].

Os artigos 8º e 9º tratavam, respectivamente, da possibilidade de convocação do lobista para prestar esclarecimentos sobre suas atividades perante os órgãos do Poder em que atuasse, e da remissão à penalidade da *Lei de Improbidade Administrativa* em caso de percepção de vantagem indevida pelo agente público.⁵⁵⁷

Finalmente, o art. 10 registrava um rol de pessoas sobre as quais a norma não incidiria:

[...] indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.⁵⁵⁸

Aparentemente, o artigo não possuía boa técnica, pois acabava excluindo do âmbito de incidência normativa entidades cuja atuação por meio de *lobby* é manifesta, a exemplo de organizações que atuam de forma esporádica na influência legislativa, a despeito da ausência de remuneração da atividade. Ou seja, à luz da legística – e de uma interpretação sistemática da norma – nota-se que o art. 10 afasta, de forma pouco clara, a aplicação da regulamentação sobre um segmento que parece perfeitamente alcançado pelo conceito de *lobista* do art. 2º, inciso VII.

A proposição legislativa foi examinada, inicialmente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que opinou por sua aprovação à época. Em 2012, o Presidente da CD reviu o despacho inicial apostado ao PL para

⁵⁵⁷ Art. 8º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades. Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa. § 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no caput, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. § 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

⁵⁵⁸ Art. 10. Não se aplica o disposto nesta Lei a [...]

incluir a CCJC como órgão igualmente competente quanto à análise de mérito.⁵⁵⁹ Consequentemente, foi alterado o regime de deliberação da proposição, que passou a sujeitar-se à apreciação do Plenário da Câmara⁵⁶⁰.

Logo em seguida, o PL nº 1.961/2015, de autoria dos Dep. Rogério Rosso (PSD-DF) e Ricardo Izar (PSD-SP), foi apensado ao PL em exame.⁵⁶¹ E, ainda na Comissão, em 2015, a matéria foi debatida em audiência pública.⁵⁶²

Em dezembro de 2016, houve a publicação do Parecer da CCJC. Preliminarmente, a respeito de possíveis vícios de constitucionalidade formal, seu voto aduz os seguintes argumentos:

Com relação aos requisitos de constitucionalidade formal, verifica-se que o Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e o Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, obedecem às normas constitucionais relativas à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (artigo 24, inciso I, da Constituição Federal) e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (artigo 48, caput, da Constituição Federal). No entanto, quanto à iniciativa legislativa, a proposição principal e a apensada apresentam disposições que violam o artigo 61, parágrafo 1º., inciso II, alínea ‘e’, da Constituição Federal, porquanto tratam de matérias pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, bem como ao regime jurídico dos servidores públicos, as quais, por efeito de sua natureza mesma, se inserem na esfera de iniciativa privativa do Presidente da República. [...] Entre tais disposições, mencionem-se, no projeto principal: o parágrafo 1º do artigo 3º, que atribui competências à Controladoria-Geral da União, órgão da Presidência da República; e o parágrafo 2º do artigo 9º, que trata de infração disciplinar apenada com a pena de demissão, prevista no inciso IV do artigo 132 da Lei nº. 8.112, de 1990. Deste modo, então, apresentamos o anexo Substitutivo aos projetos de lei em exame, com vistas a sanar os vícios de inconstitucionalidade apontados.

O parecer identifica, portanto, uma inconstitucionalidade formal decorrente das duas disposições *supra*, que tratam de regras de organização e funcionamento da Administração Pública – cuja competência de iniciativa é privativa do Presidente da República. Com efeito, o PL só poderia prever normas gerais sobre esta seara, cuja regulamentação restaria a cargo dos respectivos órgãos de fiscalização de cada Poder.

No tocante ao mérito, dentre outras razões assentadas no voto, destaca-se:

⁵⁵⁹ Na forma do artigo 32, inciso IV, alíneas ‘d’ e ‘i’, do RIC.

⁵⁶⁰ Conforme artigo 24, inciso II, alínea ‘e’, do mesmo diploma.

⁵⁶¹ A ementa do PL assim dispõe: *Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.*

⁵⁶² Diário da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161213002200000.PDF#page=>

sugerimos a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o aperfeiçoamento e a aprovação do Substitutivo anexo, que procura dar à lei projetada redação mais clara e objetiva. [...] Ab initio, entendemos ser pertinente apresentar uma nova denominação a atividade ora regulamentada. Dessarte, devemos por oportuno denominá-la de atividade de representação de interesse, vez que se assemelha, corretamente, as diretrizes da presente regulamentação. Sendo assim, tivemos o cuidado de firmar um conceito mais amplo e detalhado da atividade de representação de interesse, para os fins deste Projeto de Lei. Além disso, de modo a esclarecer o intuito da regulamentação da atividade de representação de interesse, norteados sua prática segundo os valores do Estado de Direito brasileiro, foram trazidos ao presente PL os princípios éticos e morais que devem se submeter os representantes de interesse. Em prosseguimento, foi inserida valiosa regra à proposição, na forma da alínea “c” do Art. 1º. Isto porque, esta norma evita que haja conflito normativo com o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, de forma que não há prevalência de uma sobre a outra, nas situações aqui alinhavadas [...] Ao final, incluímos o recebimento de qualquer tipo de recompensa em decorrência da atividade de representação de interesse no rol dos atos caracterizados como improbidade administrativa. Isto, concluímos, trará segurança para a atividade, bem como irá responsabilizar seus transgressores, em suas diversas esferas jurisdicionais. Por derradeiro, [...] pedimos vênias para divergir quanto a previsão de criação de um Conselho de Classe Profissional, pois entendemos ser mais apropriada a criação de Órgãos de Controle, que, porém, invoca competência exclusiva do Poder Executivo. Deste modo, pelas precedentes razões, nosso voto é pela constitucionalidade, com as emendas supressivas saneadoras ora apresentadas, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do substitutivo ora ofertado.”

Por fim, o PL recebeu emenda de plenário, cujo parecer consigna mais alterações. Senão, veja-se:

A emenda de Plenário nº 1 traz um importante aperfeiçoamento ao texto do substitutivo que aprovamos na Comissão de Constituição e Justiça, deixando bastante claro que o recebimento de doações para campanhas eleitorais constitui exceção à regra do art. 11 (que enquadra como atos de improbidade a percepção, por agentes públicos, de vantagens, doações, benefícios, cortesias ou presentes). A emenda tem o mérito de tornar o texto mais preciso e evitar equívocos na futura aplicação da norma, que não pode e não deve, de forma nenhuma, servir para embarçar o recebimento de doações de campanha feitas de forma legal e regular, de acordo com o previsto na legislação eleitoral em vigor. [...] Se a matéria aprovada no âmbito daquela Comissão já havia representado enorme avanço no que diz respeito à regulamentação da atividade de representação de interesses exercida no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público federal, as alterações ora propostas devem conferir balizas legais mais bem contornadas e maior segurança jurídica às atividades descritas no projeto. A Subemenda ora apresentada contempla a adição de novos princípios que deverão reger a atividade regulamentada, como o do "interesse público", o do "direito de petição" e o da "isonomia", esse último, aliás, recuperando preocupações contidas no projeto original. Procuramos também fazer uma descrição mais acurada acerca das atividades exercidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais e seus escopos, priorizando, no que diz respeito às prerrogativas, os agentes devidamente cadastrados. Por fim, as demais modificações pontuais ora propostas conferem mais precisão e clareza ao texto, de modo a dar tanto aos agentes de relações institucionais e governamentais quanto aos tomadores de decisão a

necessária segurança quanto aos liames legais a serem respeitados no exercício de suas atividades. Em vista do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário nº 1, dirigida ao Substitutivo da CCJC ao PL 1202/07, nos termos da subemenda substitutiva global ora apresentada.⁵⁶³

A partir daí, o PL passou a seguir a redação de dois substitutivos: aquele proposto na CCJC e este último, em Plenário (Emenda Substitutiva Global), por meio do qual alterações significativas foram promovidas na proposição original. Do cotejo dos próprios pareceres, nota-se uma singela mudança em relação ao foco normativo: se na justificação do projeto original é possível contar algumas menções às ideias de *transparência, controle e idoneidade*, nos pareceres, por outro lado, vicejam termos como *clareza, diretrizes* e, sobretudo, *segurança*. Tal constatação não parece ser de pouca importância; ao contrário, sugere-se mantê-la vívida para o fim de formular algumas considerações a respeito da norma ora em destaque.

Histórico de tramitação

2007: Apresentação do PL nº 1.202/07 pelo Deputado Carlos Zarattini.
2019: Início da tramitação em regime de prioridade na Câmara dos Deputados.
2021: Apensação dos PL nº 4391/2021 e PL nº 1535/2022, que também tratavam da regulamentação do <i>lobby</i> .
Novembro de 2022: Aprovação do texto substitutivo do Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG) na Câmara dos Deputados.
Dezembro de 2022: Senado Federal: Envio do projeto ao Senado Federal, passando a tramitar como PL 2.914/2022.
Março de 2024: Início da análise nas Comissões de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado.

7.2.2. A Subemenda Substitutiva Global (nº 2.914/2022), do Deputado Lafayette de Andrada

Esta versão traz modificações relevantes logo em sua ementa, que passou a ter a seguinte redação: “Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações.”

⁵⁶³Diário da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161213002200000.PDF#page=>

Substituiu-se, portanto, o termo *lobby* por ‘representação de interesse’ e abandonou-se a menção aos ‘grupos de pressão ou de interesse’, optando-se pela referência ao profissional (ou à empresa que desempenha a atividade) como ‘representante de interesse’.

Contudo, manteve-se o âmbito de incidência da norma adstrita ao nível da Administração Pública Federal – abrangendo os três Poderes da União. Ou seja, trata-se de projeto de lei de alcance federal, mas não nacional – daí porque não se aplicaria à estados, municípios e Distrito Federal.

Nesse ponto, talvez fosse recomendável a edição de lei nacional sobre a matéria. Isto porque a lógica adotada (qual seja, a de oportunizar aos demais entes federativos a criação de regulamentações próprias) contraria a experiência do federalismo brasileiro, independentemente de qualquer juízo de valor a respeito da característica de concentração de poder na União.

Entre nós, é costume político-institucional, em caso de temas de especial interesse da União, ou de manifesto relevo nacional, que a “cabeça” da federação exerça sua competência normativa de forma ampla. Tratando-se de tema sensível, é de se supor que o cenário de pluralidade regulatória, à exemplo do caso norte-americano, não ofereça as melhores condições de exercício e controle em relação à atividade.

Especialmente diante da vastidão de entes que compõem o atípico arranjo federativo brasileiro, com seus 5.568 municípios. Mormente em razão da profunda desigualdade técnica e financeira entre esses entes, é de se supor que o *lobby* praticado em nível subnacional permanecesse sem qualquer regramento em muitos lugares do país.

De toda forma, também cabe pontuar o desafio técnico-operacional da regulação da atividade em escala nacional. E seus custos. Todavia, o obstáculo não aparenta ser intransponível, já que o Governo Federal possui *expertise* na criação e administração de plataformas de bancos de dados e cadastros de grande cobertura, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)⁵⁶⁴ ou o Cadastro Nacional de Obras (CNO)⁵⁶⁵, por exemplo.

⁵⁶⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>

⁵⁶⁵ Acesso em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/construcao-civil/cno>

Na sequência do art. 1º, em seus incisos I e II, nota-se aparente redundância, já que, depois de determinar que a norma é aplicável aos três Poderes da União, apenas especifica que sua incidência abrange as administrações públicas direta e indireta.

Ainda no mesmo dispositivo, o projeto explicita sua finalidade com a regulamentação do *lobby*, qual seja “efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações previstos no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”. A despeito da louvável intenção de promover transparência, nada menciona a respeito de fomentar acesso e participação isonômica dos interessados, ou de ampliar o lastro de integridade relacionado à prática.

O art. 2º também seria prescindível, pois apenas reitera que “é livre a representação de interesse perante agente público”. Como visto, a atividade já é praticada livremente, conta com esteio constitucional e não sofre qualquer limitação legal. A inclusão dessa previsão talvez sinalize uma intenção reforçada de oferecer segurança jurídica ao profissional da área. Esse indício fica registrado e será retomado no próximo item do capítulo.

O art. 3º traz um amplo rol de princípios aplicáveis ao *lobbying*: transparência; acesso à informação; legalidade; ética; probidade; integridade; boa-fé; livre manifestação de pensamento e participação; promoção do acesso de entidades da sociedade civil aos processos decisórios; liberdade de associação; fomento à cultura de transparência na administração pública; controle e participação social; autonomia e liberdade de exercício sindical.

Boa parte desses princípios é reflexo direto da previsão constitucional e, do ponto de vista jurídico, também poderia estar dispensada de menção expressa. Ainda assim, vale o destaque dado à promoção do acesso da sociedade civil aos processos decisórios e as menções à cultura da transparência e ao controle e participação social. Entretanto, é de se lamentar a ausência de previsão expressa do princípio da isonomia, ou da equidade, que seria essencial ao tratamento legal da matéria, a fim de estimular mecanismos de democratização da participação dos grupos de interesse.

A bem da verdade, segue o primeiro capítulo da norma segue o expediente de contar com disposições de caráter propedêutico e natureza interpretativa, tal como as legislações norte-americana e chilena, analisadas no capítulo IV.

Já o art. 4º inaugura o capítulo das definições, trazendo logo em seu inciso I, o que define como ‘representação de interesse’: “interação entre pessoa natural ou jurídica e agente público quando destinada a influenciar processo ou tomada de decisão [...]” e então o dispositivo elenca um rol – exemplificativo, ao que parece – de situações que comportariam a prática:

- a) formulação, implementação e avaliação de estratégia de governo, política pública, ato administrativo, decisão regulamentar ou atividades correlatas;
- b) licitações e contratos;
- c) elaboração, alteração ou revogação de leis e demais atos normativos;

O inciso II, por seu turno, define o ‘representante de interesse’, em previsão amplamente abrangente, incluindo a pessoa natural e a jurídica, e não submetida a um critério remuneratório para fins de diferenciação:

- a) a pessoa natural que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não, com ou sem vínculo trabalhista ou de prestação de serviços com o titular do interesse representado;
- b) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não, ainda que o objeto social, o estatuto, o instrumento de constituição ou o documento que explicitam as finalidades institucionais não contemplem a atividade de representação de interesse de forma expressa e mesmo que não haja mandato expresso ou contrato de prestação de serviços com o titular do interesse representado;

Já a definição de ‘agente público’ vem estabelecido no inciso IV, a partir do exercício de “mandato, cargo, função ou emprego públicos [...] ainda que transitoriamente ou sem remuneração;”

O art. 5º inova ao dispor que a representação de interesse “adquire caráter profissional por autodeclaração ou pelo exercício da atividade [...] com habitualidade” – e então estabelece sua definição de habitualidade: mais de uma atividade de *lobby*, em um período não inferior a 30 dias, se praticadas com o mesmo agente público; se, com agentes públicos distintos, o período é reduzido para 15 dias.

O § 2º desse mesmo artigo também registra que o exercício da representação de interesse em caráter profissional independe de formação específica, associação, contrato ou outros requisitos que poderiam limitar a atuação do lobista.

O §3º é curioso e merece destaque:

A remuneração do representante profissional de interesse, direito respaldado no inciso XIII do *caput* e no §1º do art. 5º, no art. 6º e nos incisos IV e XXXIV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal, ou sua retribuição, em conformidade com o art. 594 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), não configura benefício ou vantagem indevidos para fins de caracterização de infração administrativa ou penal, observados os termos desta Lei e o dever de declarar o valor e a origem do recurso à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Esse dispositivo teria todas as “cores” de uma arquitetura normativa desenhada por lobistas e para lobistas, em prol de reforçar a segurança jurídica da categoria. A bem da verdade, a parte final do segundo capítulo, do art. 5º em diante, parece colocar a norma a serviço do escopo de regulamentação da categoria profissional.

Nesse sentido, veja-se que o art. 6º se põe a tratar da ‘representação profissional de interesse’ – depois de já ter definido o que seria a representação “convencional” de interesse, digamos assim – e, apenas nesse momento, o princípio da isonomia surge no texto, mas de forma a qualificar a proteção dispensada ao “lobista profissional”:

Parágrafo único. Em observância ao princípio da isonomia, configura atividade de representação profissional de interesse, independentemente de habitualidade, a interação entre agentes públicos quando algum dos agentes:

I – representar interesse de órgão constitucionalmente autônomo dos entes federativos, autarquia, fundação pública, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista com o objetivo de influenciar processo ou tomada de decisão de que trata o inciso I do *caput* do art. 4º desta Lei;

II – estiver licenciado para desempenho de mandato classista nos termos do art. 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e representar interesse de confederação, federação, associação de classe, sindicato ou entidade de representação profissional ou, ainda, sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros com o objetivo de influenciar processo ou tomada de decisão de que trata o inciso I do *caput* do art. 4º desta Lei.

Adiante, o art. 7º traz uma previsão de ‘quarentena’ de 12 (doze) meses para o ex-agente público iniciar eventual atuação como lobista. A intenção do impedimento é mitigar a vantagem que agentes públicos e políticos, uma vez recém-egressos⁵⁶⁶ de cargos e empregos públicos, fatalmente possuiriam caso viessem a exercer a representação de interesses. Isto porque seria anti-isonômico permitir-lhes gozar do prestígio, da influência e do conhecimento qualificado (que puderam

⁵⁶⁶ Por dispensa, exoneração, aposentadoria ou término de mandato.

amealhar em razão de suas atuações funcionais) para o fim de pressionar as tomadas de decisão.

De outro turno, pela diminuta relevância, o art. 8º apenas esclarece que “a representação profissional de interesse não obsta ou concorre com a representação de interesse em caráter não profissional”, consagrando mais uma disposição redundante e plenamente dispensável.

Na sequência, o art. 9º estabelece atividades que não são alcançadas pelo regramento proposto. Mas algumas das previsões também seriam dispensáveis, já que dificilmente confundíveis com *lobby*, como por exemplo, o acesso à informação com base na Lei nº 12.527/2011 (LAI), a prática de atos privativos da advocacia, ou “a realização de entrevistas ou a captação de imagens e sons para fins jornalísticos, informativos e documentais.”

Por fim, neste capítulo, o art. 10 dispõe que os lobistas “poderão solicitar perante os órgãos e as entidades a que se refere o art. 1º desta Lei participação nas audiências públicas que tratem de tema relacionado ao interesse que representem.”

Mas, em relação à atuação no âmbito do Poder Legislativo, percebe-se que a previsão do inciso II, parágrafo 2º, do artigo 58 da CR, ao dispor sobre as comissões permanentes e temporárias, já explicita a possibilidade de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. Ou seja, tendo em vista que a própria Constituição franqueia a criação de um espaço e momento propícios à atuação dos grupos de interesse no processo de tomada de decisão, vê-se, então, que o dispositivo é pouco significativo. Embora confira uma garantia ao lobista credenciado, a previsão não é capaz de investir-lhe em posição diferenciada frente a outros agentes de interesses.

E o parágrafo único do art. 10 traz uma regra que merece ser transcrita – não a título de elogio, mas como exemplo de previsão legal potencialmente inócua, fadada ao “vazio normativo”:

Por ocasião da realização de audiência pública, esta contemplará, sempre que possível, a participação de convidados com posições favoráveis e contrárias à matéria em discussão.

Se o dispositivo representa uma tímida prescrição de isonomia de participação, então cabe alertar ao legislador que ele fracassou nesse objetivo. Mas, se a intenção foi apenas fazer constar uma ‘aparência’ de democratização desse

processo, então a previsão é despicienda, pois não oferece chances de alcançar efetividade.

Ao final deste capítulo, ressaltando-se, ainda, a eliminação da extensão de *atividade de representação de interesses* às ações praticadas junto a cônjuge/companheiro ou parentes (colaterais ou afins, até o segundo grau) de agentes públicos tomadores de decisão – tal como presente no inciso VII, do art. 2º, da versão emendada.

O art. 11 merece registro, pois traz os deveres do representante de interesses:

- a) garantir a veracidade, a integridade e a contemporaneidade das informações disponibilizadas ao agente público e a outros partícipes do processo de representação de interesse;
- b) informar, previamente à interação com o agente público, ainda que verbalmente, a identificação de todos os participantes da audiência, a identificação dos representados, a descrição do assunto, bem como a natureza da representação, por contrato, delegação, designação ou qualquer outra forma permitida em lei;
- c) disponibilizar por escrito a identificação de todos os participantes da audiência, a identificação dos representados, a descrição do assunto, bem como a natureza da representação, por contrato, delegação, designação ou qualquer outra forma permitida em lei, em até 4 (quatro) dias úteis após a data da audiência;
- d) apresentar-se apenas em nome de quem legitimamente represente;
- e) preservar o direito de expressão daqueles de quem divirja;
- f) retificar as informações fornecidas de que trata a alínea *b* deste inciso, para que as disponibilizadas publicamente sobre a audiência coincidam com os fatos, em até 6 (seis) dias úteis após a data da audiência;

Constata-se a eliminação da obrigatoriedade relacionada ao cadastramento e à prestação de contas, anteriormente previstas nos artigos 3º e 7º do PL original. O enfraquecimento desse controle se deu sob pretexto de a regulamentação não criar barreiras burocráticas à participação de organizações e grupos de interesse com baixo nível de estruturação institucional – como será possível detalhar adiante.

Já os deveres atribuídos ao agente público, vieram previstos no inciso II:

- a) buscar conhecer a diversidade de opiniões;
- b) viabilizar diferentes formas de receber contribuições de representantes de interesse;
- c) oferecer condições isonômicas de interação aos representantes de interesse;
- d) fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte a data da audiência, a identificação de todos os participantes, a identificação dos representados e a descrição do assunto para fins de transparência e acesso público à informação, em até 4 (quatro) dias úteis após a data da audiência;
- e) fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte informações sobre hospitalidades legítimas para fins de transparência e acesso público à informação, em até 6 (seis) dias úteis após o evento;
- f) retificar as informações fornecidas pelo representante de interesse nos termos da alínea *d* deste inciso, para que as informações disponibilizadas pelo órgão ou entidade do poder público sobre a audiência coincidam com os fatos, em até 8 (oito) dias úteis após a data da audiência;

Perceba-se que o art. menciona o dever de “oferecer condições isonômicas”, mas não de acesso e participação de diferentes grupos de interesse, e sim de ‘interação’ dos representantes de interesse. A distinção não é sutil, já que o dever consagrado na norma tem que ver com a oportunização isonômica de chances de intervenção de lobistas já estabelecidos na seara decisória. Trata-se de uma isonomia de natureza procedimental. A norma nada prevê quanto aos grupos que, embora interessados, não sejam capazes de se fazer representar.

Por fim, o inciso III traz os deveres atinentes ao órgão ou entidade do poder público do qual o agente público faz parte:

- a) efetivar em transparência ativa o registro das audiências de que participe agente público constante do art. 13 desta Lei, com a data, a identificação de todos os participantes, a identificação dos representados e a descrição do assunto para fins de acesso público à informação, em até 10 (dez) dias úteis após a data da audiência, e mantê-lo disponível para visualização em formato aberto, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos;
- b) efetivar em transparência ativa o registro do recebimento de hospitalidade legítima por agente público constante do art. 13 desta Lei, para fins de acesso público à informação, em até 10 (dez) dias úteis após a data do evento, e mantê-lo disponível para visualização em formato aberto, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

Ou seja, vê-se que as obrigações relacionadas à transparência ativa foram substancialmente deslocadas para o setor público – em larga medida, tal como se dá no modelo regulatório adotado no Chile.

O art. 12 volta a mencionar o valor da isonomia, mas apenas para garanti-lo na dimensão procedimental do credenciamento dos lobistas, e de forma a garantir-lhes igual tratamento em relação a outros profissionais:

Em condições isonômicas às oferecidas a outros profissionais do setor privado, haverá credenciamento de representantes profissionais de interesse perante os órgãos e as entidades do poder público, observados prazos e critérios objetivos, mediante solicitação dos interessados.

Os parágrafos § 1º, § 2º e § 3º, do art. 12, tratam da necessidade de designação – por cada um dos Poderes – de “órgão único responsável pela regulamentação do credenciamento e órgão único responsável pelo processo de credenciamento” perante cada qual. Ou seja, não se adotou a ideia de órgão único geral, controlador uníssono do cadastramento.

Por fim, o § 5º trouxe a previsão de indeferimento ou suspensão do credenciamento do lobista por duas em razões:

- I - tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;
- II - tenha o seu credenciamento como representante de interesse suspenso por outro órgão ou entidade nos termos desta Lei, enquanto durar a suspensão.

O art. 13 lista, de forma não exauriente, os órgãos e entidades do Poder Público que deverão publicar, em transparência ativa, as informações de audiência com lobista e também consigna sua responsabilidade “pela completude e pelo registro tempestivo das informações das audiências de que participem”

Outra salvaguarda profissional ao lobista está estabelecida no art. 14., que trata do manejo de informação privada recebida pelo agente público:

§ 1º A divulgação de informação privada que envolva dados mercadológicos ou comerciais cuja publicidade possa comprometer a atração direta de investimentos, o desenvolvimento econômico, a atividade industrial, a liberdade de empreender, a inovação, a geração de empregos e o ambiente concorrencial requer anuência prévia e expressa do responsável pelo fornecimento da informação ao agente público.

De outro turno, a preocupação do projeto de lei com a dimensão da integridade parece ter sido sublimada na disposição do art. 15, que transfere aos próprios órgãos e as entidades o estabelecimento de “mecanismos e procedimentos internos de integridade, com adoção de regras efetivas de auditoria, transparência, conflito de interesses e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de normativos de ética e de conduta.” Com o perdão da palavra, o PL parece ter “terceirizado” a concreção da integridade.

O capítulo seguinte, sobre regime de responsabilização, é iniciado com as infrações administrativas disciplinares do agente público, no art. 17⁵⁶⁷, e determina as respectivas sanções no art. 18: “advertência; suspensão; demissão, exoneração, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada ou outra forma de extinção de vínculo com o poder público; e multa (variável entre 1 e 10 salários-mínimos).

⁵⁶⁷ “I – disponibilizar as informações mencionadas nas alíneas *d* e *e* do inciso II do *caput* do art. 11 desta Lei de forma diversa ou omissa em relação àquela que recebeu do representante de interesse; II – deixar de prestar as informações ou obstar a inclusão das informações mencionadas nas alíneas *d* e *e* do inciso II do *caput* do art. 11 desta Lei; III – aceitar, para si ou para outrem, vantagem indevida ou presente que consista em bem ou serviço fora das condições estabelecidas nesta Lei ou em regulamento do órgão ou da entidade a que pertence; IV – atuar de modo a constranger ou assediar participantes de audiências com interação presencial, telepresencial ou telemática; e V – exercer atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego.”

De outro lado, o art. 19 estabelece as infrações administrativas nas quais o representante de interesse pode incorrer e, pelas quais, poderá responder com sanções gradativas de advertência; suspensão (de 30 a 90 dias, ou de 12 a 24 meses – em caso de reincidência); e multa (de 1 a 10 salários-mínimos, se pessoa natural; ou de 0,1% a 5% do faturamento bruto do último exercício, se pessoa jurídica. Em ambas as hipóteses, podendo serem aplicadas cumulativamente com os outros dois tipos sancionatórios).

Até mesmo a cominação de pena de cassação do credenciamento (conforme previa o PL anterior, em seu superado art. 7º, §5º) deixou de existir. Com efeito, também tem o sentido reduzido a sanção por ocultação de informações a respeito das atividades desempenhadas. Se o registro deixou de ser obrigatório, o que enfraquece manifestamente o supedâneo sancionatório da norma, e o dever de prestação de contas foi alijado da regulamentação, então a natureza infracional de uma conduta de ocultação de dados sobre o *lobbying* torna-se quase decorativa.

Daí em diante, a norma passa a dispor sobre processo administrativo de responsabilização (arts. 22 e 23) e das pessoas expostas politicamente (art. 24) cujo rol taxativo elenca altas autoridades públicas que, em razão da natureza das funções que exercem, teriam tratamento distinto no que tange a “normas específicas objetivas de fiscalização de operações financeiras”. Nessa matérias, portanto, essas autoridades estariam sujeitas à regulamentação pelos órgãos competentes.

Já nas disposições finais do projeto, o art. 27. cria o “Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris), no âmbito federal”, determinando que (§ 2º):

§ 2º Os órgãos e as entidades que integram o poder público, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção de suspensão, deverão informar e manter atualizados os dados relativos ao representante de interesse e à penalidade aplicada, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris), a partir de sua efetiva implementação.

E, finalmente, nos últimos artigos do texto normativo, constata-se mais duas previsões de proteção ao exercício profissional do lobista:

Art. 29. A remuneração e a retribuição do representante de interesse, conforme o art. 7º desta Lei, cujos valor e origem sejam declarados à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, bem como os brindes e as hospitalidades legítimas recebidos pelos agentes públicos, nas condições estabelecidas nesta Lei, não serão considerados vantagens indevidas para fins de responsabilização administrativa ou penal, de improbidade ou do disposto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Parágrafo único. A declaração à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do valor recebido em razão da atividade de representação de interesse constitui

identificação do declarante como beneficiário da remuneração, bem como a declaração da origem do recurso constitui identificação do contratante, para fins do disposto na legislação administrativa e penal.

Art. 30. O livre exercício da atividade de representação de interesse independe de denominação profissional, facultadas aos representantes profissionais de interesse a autodenominação e a utilização de termos tais como relacionamento institucional, relacionamento governamental e congêneres, desde que não abranjam função que por lei seja privativa de outra categoria profissional.

Ou seja, ao que parece, “derrubou-se” qualquer vestígio de barreira normativa, sem que tenha havido correspondente preocupação de garantia de acesso isonômico. E, se por um lado, persistem as barreiras econômica, estrutural e política, por exemplo, de outro, o potencial ganho de transparência que poderia ser obtido em razão da regulamentação aparenta ter sido reduzido

Da análise geral desta versão, verifica-se uma alteração do escopo da regulamentação. Retomando a advertência feita no item anterior, percebe-se que o foco normativo foi substancialmente convertido para solidificar a categoria profissional do lobista, ora representante de interesses.

Passou a dispor, portanto, tão somente sobre normas gerais de *lobbying* e diretrizes a serem observadas pelos Poderes. E, desta feita, teve sua função praticamente reduzida à regulamentação de uma atividade profissional, sem contemplar aspectos imprescindíveis da atividade, tais como:

- 1) A efetiva transparência da interação entre o poder público e grupos com acesso historicamente privilegiado ao Estado;
- 2) A garantia de acesso plural e aberto ao processo de formulação das decisões políticas;
- 3) Maior clareza nos critérios de conduta ética entre representantes do poder público, das empresas e da sociedade civil.

O cotejo dos dois textos propositivos reflete claramente as discussões sobre o grau de intensidade regulatória (mais ou menos incisiva), revelando a opção por um modelo de regulamentação branda, máxime pela supressão da obrigatoriedade de credenciamento e de prestação de contas pelos lobistas (e, conseqüentemente, pelo abandono da previsão de publicização dos dados por meio de relatórios anuais emitidos pelo TCU).

Também restou fulminada a obrigação de lobistas credenciados participarem de curso de formação específico para o exercício da atividade, tal como estabelecia o artigo 3º, § 8º, do PL original. Porém, no formato propugnado,

no qual os custos de participação recaíam sobre os próprios representantes de interesses, era certa a criação de obstáculos à participação de grupos economicamente suscetíveis.

Outra previsão suprimida dizia respeito à proibição de os lobistas credenciados atuarem influenciando proposições legislativas com a finalidade de virem a ser contratados para, posteriormente, influírem na aprovação ou rejeição dessas mesmas normas. Em outros termos, a medida insculpida no pretérito art. 4º pretendia evitar que lobistas conseguissem, pela norma e para a norma, criar oportunidades de *lobbying* dentro do próprio trâmite legislativo.⁵⁶⁸

Igualmente, nada semelhante ao teor dos artigos 5º e 6º - anteriores - foi reproduzido na versão atual. A menção expressa à utilidade das audiências públicas como instrumento de participação dos variados grupos de interesse, a despeito de tornar o processo contributivo mais engessado e moroso, trazia algum equilíbrio à disputa de interesses.

No tocante às sanções, que já eram moderadamente brandas, o texto em comento promoveu ainda mais distensão, como já foi possível expor. Ademais, surpreende a ausência de previsão de penas de multa - mecanismo de coerção básico, presente nos mais diversos tipos de regulação de atividades, e, inclusive, albergado pela regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos e no Chile, como visto.

Porém, se a redação substitutiva promoveu alterações que desidrataram a regulamentação, tornando-a permissiva, abrandando seu nível de controle e enfraquecendo seu escopo de transparência, acesso e integridade; por outro lado, parece ter sido fruto da conciliação dos múltiplos e díspares interesses em jogo na tramitação do PL. Logo, se não é a melhor das opções normativas, seria ao menos a regulamentação possível diante das circunstâncias. Mas há utilidade nisso?

7.2.3. Quadros comparativos de avaliação da força normativa

Quadro 2 - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil – Texto original do PL nº 1.202/2007 (Carlos Zarattini) X Texto substitutivo – PL nº 2.914/2022 (Lafayette de Andrada)

⁵⁶⁸ Ou, como sugere o rifão popular, “criar dificuldade para vender facilidade”.

Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Texto original do PL nº 1.202/2007 (Dep. Carlos Zarattini)	Avaliação (fraca, média ou forte)
Regras sobre cadastramento	• Obrigatório (art. 3º, caput). • Renovação anual das credenciais (art. 3º, §6º). • Discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse (art. 7º, caput). • No caso de pessoa jurídica, informações sobre sua constituição, dados do grupo de pressão o qual representa e relação das pessoas que lhe prestam serviço (art. 7º, §2º). • Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos as pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR* (art. 7º, caput). • No caso de pessoas jurídicas, discriminação de toda e qualquer doação ou legado recebido cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR (art. 7º, §2º).	Forte
Regras para divulgação de gastos individuais	• Discriminação das despesas com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influenciar no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional e deverão estar acompanhadas de relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado (art. 7º, §3º). • Preservação, por parte das pessoas físicas ou jurídicas, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, de todos os documentos comprobatórios da realização das despesas e sua disponibilização ao órgão competente, sempre que solicitado (art. 7º, §7º).	Forte
Regras para divulgação de gastos do empregador	• Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR (art. 7º, caput).	Forte
Sistema de registro on-line	• Não há menção a respeito deste atributo.	Frac
Revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais	• Renovação das credenciais anualmente para ter acesso às dependências dos órgãos públicos.	Média
Sistema de penalidade por transgressões às normas	• A infração ao disposto no caput do art. 4º acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal (art. 4º, parágrafo único). • A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará na cassação do credenciamento (art. 7º, §4º). • a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 7º, §4º). • Constitui atos de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 1992, a percepção por servidor ou agente público de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tonada de decisão administrativa ou legislativa. (art. 9º, caput).	Forte
Período de carência (quarentena) entre a saída de agente do cargo público e seu registro como lobista	• Não poderão atuar como representantes de interesses aqueles que, nos doze meses anteriores ao requerimento de cadastro, tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção (art. 3º, §5º).	Forte
Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Texto substitutivo – PL nº 2.914/2022 (Dep. Lafayette de Andrada)	Avaliação (fraca, média ou forte)

Regras sobre cadastramento	• Não-obrigatório (art. 11º, I). • Lobista: Disponibilizar a identificação de todos os participantes da audiência, a identificação dos representados, a descrição do assunto, bem como a natureza da representação (art.11, I, c) • Disponibilização em até 4 (quatro) dias úteis após a data da audiência • Órgão Público: Efetivar registro do recebimento de hospitalidade legítima por agente público, para fins de acesso público à informação, em até 10 (dez) dias úteis após a data do evento, e mantê-lo disponível para visualização em formato aberto, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos. (art.11, III, b)	Média
Regras para divulgação de gastos individuais	• Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Regras para divulgação de gastos do empregador	• Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Sistema de registro on-line	• Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais	• Não aplicável. Cada Poder designará órgão único responsável pela regulamentação do credenciamento e órgão único responsável pelo processo de credenciamento (art. 12, parágrafos)	Fraca
Sistema de penalidade por transgressões às normas	• Indeferido ou suspenso o credenciamento de representante profissional de interesse que: I - tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa; II - tenha o seu credenciamento como representante de interesse suspenso por outro órgão ou entidade (art. 12, § 5º) • Art. 20 – Sanções: • I – advertência; • II – suspensão; • IV – multa.	Média
Período de carência (quarentena) entre a saída de agente do cargo público e seu registro como lobista	• É vedada a representação profissional de interesse privado por agente público, inclusive nos 12 (doze) meses subsequentes que deixar de ocupar cargo, emprego ou função pública (art.7º)	Forte

7.2.4. Ângulos de convergência e divergência

Durante a fase final de tramitação do PL nº 1.202/2007 – em conjunto com o PL nº 4.391/2021, já na forma de substitutivo do projeto – o deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG) fez solicitação (em março de 2022) de tramitação em regime de urgência⁵⁶⁹ que acabou por retirar o PL da apreciação das comissões técnicas. Consequência direta do requerimento (aceito em agosto de 2022) foi a exclusão das emendas feitas por entidades da sociedade civil na Comissão de Trabalho e Administração (CTASP), já que o PL foi direcionado à votação direta pelo plenário da Câmara (em novembro de 2022, quando foi aprovado).

⁵⁶⁹ Acesso em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>

Essa tramitação acelerada do PL e a supressão de sua apreciação técnica nas Comissões da Casa motivou até uma nota de posicionamento⁵⁷⁰ da Rede *Advocacy* Colaborativo (RAC), uma das organizações representantes da sociedade civil. Veja-se que supressão dessa instância acabou impedindo a realização de audiências públicas sobre o tema e, em última análise, acabou privar a participação social nesse debate.

Veja-se que duas propostas, já incluídas por emenda da sociedade civil, acabaram sendo suprimidas em razão da mudança de regime de tramitação: (i) a publicação do registro de documentos, e (ii) a criação de uma agenda nacional eletrônica. Outra emenda que estava em análise era a que previa a ampliação do rol de agentes públicos que devem comunicar reuniões com lobistas. O objetivo era incluir assessores de gabinetes das autoridades já especificadas – com quem efetivamente ocorre muitas dos contatos de *lobby* – e autoridades subnacionais – já que, nesse nível, os órgãos de controle contariam com mecanismos mais frágeis de atuação.⁵⁷¹

De toda forma, como visto, o PL foi aprovado em sua versão substitutiva e, mesmo depois de tanto tempo de tramitação, não foi objeto de audiência pública em sua versão definitiva, antes de chegar ao Senado Federal.

Lá, já renumerado como PL nº 2.914/2022, houve duas audiências públicas até o momento (ambas em agosto de 2023). Adiante será possível comentá-las.

Antes, porém, vale trazer à lume a posição institucional da *Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais* (Abrig)⁵⁷² sobre o PL em comento: em seu *Estudo sobre a regulamentação da atividade de Relações Institucionais e Governamentais no Brasil e um benchmarking de cases de outros países*⁵⁷³, a associação considerou positiva a “aprovação do projeto de lei [PL nº

⁵⁷⁰ Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/wpcontent/uploads/2022/10/ESFOR%C3%87O-CONCENTRADO-NOTA-DE-POSICIONAMENTO-PL-4391.2021-PLEN%C3%81RIO.docx.pdf>

⁵⁷¹ Acesso em: <https://blog.transparencia.org.br/em-audiencia-no-senado-tb-defende-emendas-ao-pl-do-lobby-que-assegurem-transparencia-da-atividade/>

⁵⁷² Associação constituída pela união de profissionais de relações institucionais e governamentais, bem como de pessoas jurídicas que tenham em sua estrutura administrativa órgão dedicado as atividades de relações institucionais ou governamentais, ou equivalente. Nesse sentido seu estatuto, disponível em: <https://www.abrig.org.br/index.php/institucional>

⁵⁷³ Disponível para acesso em: <https://abrig.org.br/images/-versao-digital--estudo---regulamentacao-das-relacoes-institucionais-e-governamentais---janeiro-2023.pdf>

2.914/2022] pela Câmara dos Deputados, sobretudo, com um texto substitutivo que dialoga com as propostas defendidas pela entidade” (2023, p.6). Também entendeu que “o texto aprovado [...] trouxe um modelo não burocratizante, que garante transparência, mas também a democratização da atividade.”

Pois bem. Ao comentar a experiência norte-americana, o estudo repassa o caso da revisão da legislação de *lobby*, em 2007 (exposto no item 5.1 da tese), apontando que o endurecimento das regras teria gerado um efeito inesperado e contraproducente: a queda no número de registros de lobistas e de valores declarados. Sugere, então, que um grande número de lobistas optou por não se registrar, preferindo ‘agir nas sombras’ (são os chamados “*shadow lobbyists*”):

[...] o excessivo rigor da legislação tornou o ambiente regulatório pouco favorável ao registro e à declaração de gastos, e não foi capaz de garantir a transparência. Consequentemente, não contribuiu, e provavelmente comprometeu, ainda mais a integridade do sistema. (*ibid.*, p.14)

Todavia, a literatura e os gráficos (*ibid.*, p.11) trazidos para amparar tais argumentos não ultrapassam o ano de 2016 (muito embora o estudo seja de 2023). Assim, faz-se alusão a uma tendência verificada por 8 anos (entre 2008 e 2016). Por outro lado, o gráfico 1, *supra* (2º capítulo), revela que a curva de queda passou a ser revertida em 2017, seguindo uma média crescente até 2023, com um único ano de queda nos registros: 2020 – possivelmente em razão da emergência da pandemia de Covid-19. Ou seja, nos últimos 7 anos, a mesma legislação (HLOGA) não vem induzindo o efeito aventado no estudo. Ou, pelo menos, não vem constituindo uma variável determinante na aferição do número de lobistas registrados.

Por outro lado, no mesmo ensaio, a Abrig recomenda especial atenção às “experiências do Chile e da União Europeia, dois casos de relativo sucesso, [que] mostram que uma legislação intermediária parece minimizar os problemas de sub-registro. Ao contrário dos Estados Unidos, onde o endurecimento da lei gerou efeitos contrários” (*ibid.*, p.23).

E, adiante, a associação conclui, asseverando: “os dois casos se tratam [*sic*] de legislações mais simples, caracterizando-os como regulamentação intermediária.

Em resumo, leis mais simples, menos duras e mais eficazes. O oposto da legislação Norte Americana [sic]” (p.23).⁵⁷⁴

De toda forma, o estudo encerra com algumas recomendações ao debate da regulamentação brasileira, dentre as quais, a sugestão de não desprezar o amplo processo de exame e discussão do tema na Câmara. De fato, só o PL em tramitação já passou por 4 relatorias, ao longo de mais de 15 anos. Porém, cabe ressaltar: tal fato pode dizer bem mais sobre as dificuldades de construção de consenso, do que propriamente sobre a maturação normativa do texto legal.

Adiante, a associação recomenda “começar com uma legislação mais simplificada, sem, contudo, perder de vista a transparência e a eficácia [já que] certamente revisões serão necessárias e, certamente, correções podem ser feitas no futuro (p.23)”. Porém, adverte-se que a possibilidade de revisão legislativa (uma espécie de “ajuste de foco”) não deveria endossar a aprovação, desde já, de uma regulamentação incongruente ou defasada, sobretudo à luz da experiência internacional.

Adicionalmente, a Abrig também orienta não “desprezar a força da autorregulamentação como elemento complementar (*idem*)”.

Ainda a respeito dos indícios de “lobby do lobby”, acima mencionados, vale chamar atenção para a iniciativa de criação, em 2022, da *Frente Parlamentar Mista pelo Reconhecimento das Relações Institucionais e Governamentais* (FPMRIG)⁵⁷⁵ – capitaneada pela Abrig – cujo objetivo inicial era, pragmaticamente falando, incentivar o avanço do PL nº 4.391/2021 na Câmara.

Como visto (subcapítulo 7.2), o projeto em questão, de autoria do Poder Executivo, encontra-se arquivado. Mas seu teor era ainda ‘mais simples, menos duro e pretensamente mais eficaz’ aos olhos da associação. Com seu arquivamento (em 2022), restou o projeto em tramitação no Senado – para o qual as atenções se

⁵⁷⁴ A conclusão soa tão trivial, que faz lembrar uma provocação supostamente atribuída ao jornalista norte-americano Henry Louis Mencken: “para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada”. Nesse sentido, confira-se: <https://fee.org/articles/12-hl-mencken-quotes-on-government-democracy-and-politicians/>

⁵⁷⁵ Acesso em: <https://static.poder360.com.br/2022/05/FRENTE-RIG.pdf>

concentraram. Veja-se que até mesmo seu relator, Dep. Lafayette de Andrada⁵⁷⁶, teria sido instigado a auxiliar na criação da FPMRIG.⁵⁷⁷

De toda forma, a constituição da Frente parece ter ‘submergido’ – já que dela não se teve mais notícias e, em consulta ao buscador de pesquisa de *Frentes Parlamentares*, da Câmara, não foi possível localizá-la.⁵⁷⁸

Por todo o exposto, parece que, ao cabo, a grande preocupação da associação – vocalizando um anseio de muitos lobistas do setor – é que a proposta “não burocratize em excesso a atuação dos profissionais”⁵⁷⁹ E, mais do que isso, que a regulamentação (seja ela qual for), sirva ao propósito de defender a profissão.

Um dado sugestivo de que o debate vem sendo excessivamente pautado pela visão dos próprios lobistas (em prejuízo da pluralidade de ideias) está consignado a seguir: A 1ª audiência pública da *Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor* (CTFC), do Senado, foi convocada pelo relator, Senador Izalci Lucas (PL/DF), para debater o PL nº 2.914/2022 – que o fez por meio do Requerimento Parlamentar (REQ) nº 17/2023. Nele, também ficaram definidos os convidados a participar da audiência.⁵⁸⁰

Ato contínuo, foi apresentado o REQ nº 24/2023, do Senador Alessandro Vieira (MDB/SE), requerendo a inclusão de outros ‘convidados’ e justificando a medida nos seguintes termos:

Não obstante, no rol de convidados de convidados da audiência pública objeto do REQ 17/2023 – CTFC foi propiciado apenas um assento para as organizações da sociedade civil supracitadas a despeito da participação ampla de representantes de confederações e entidades de classes. Com a finalidade de aprimorar o debate e garantir a isonomia consideramos necessária a inclusão dos convidados acima elencados entre o rol de convidados a participar da audiência pública em questão.⁵⁸¹

⁵⁷⁶ Acesso em: <https://www.poder360.com.br/poder-congresso/congresso/lobistas-montam-frente-parlamentar-para-defender-a-profissao/>

⁵⁷⁷ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/frentes-parlamentares>

⁵⁷⁸ As Frentes Parlamentares são regulamentadas pelo Ato da Mesa nº 69, de 2005 e seu registro na Câmara dos Deputados é solicitado por meio de requerimento assinado por pelo menos um terço dos parlamentares do Congresso (198 deputados e senadores). Assim previsto em: <https://www.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares>

⁵⁷⁹ Acesso em: <https://www.abrig.org.br/index.php/noticias/profissionais-de-rig-debatem-regulamentacao-em-cafe-com-autoridade-promovido-pela-abrig>

⁵⁸⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9338512&ts=1692215279184&disposition=inline>

⁵⁸¹ Acessível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9406461&ts=1692215310454&disposition=inline>

Explica-se: originalmente, de 14 órgãos e entidades convidadas, apenas uma representaria a contribuição da sociedade civil ao debate.⁵⁸² Mediante esse segundo requerimento, houve um convite extensivo a mais 3 organizações da sociedade civil (OSC). Ou seja, parece que a isonomia de acesso já teria sido negligenciada de partida, ainda no nível do debate técnico das comissões temáticas, exatamente em um espaço precípuo de contribuição dos grupos de interesse. Mas, antes de encerrar o ponto, é digno de nota: a *Abrig* não deixou de ser convidada. E, a propósito, nem a “onipresente” *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA) – que, por sinal, em sua breve manifestação, frisou o seguinte argumento:

É importante o credenciamento, mas, acima de tudo, a não burocratização. Então reiteramos essa questão de não burocratizar o acesso, não burocratizar a participação das entidades da sociedade civil organizada no processo de construção de projetos de lei e de políticas públicas.⁵⁸³

De outro lado, também há fundada preocupação em relação à diretriz da transparência. Veja-se que na 1ª Audiência técnica, o representante do Tribunal de Contas da União assim registrou⁵⁸⁴:

A transparência não pode ser parcial, ela tem que ser realmente absoluta em relação ao que estiver acontecendo. Nas audiências que vierem a acontecer, não acho que seja suficiente dizer apenas quem participa, o tema e a data em que vai ocorrer, eu acho que tem que haver uma transparência absoluta. Em que sentido? Documentos que tiverem que ser apresentados, sejam apresentados formalmente, para que a sociedade tenha acesso. Acho que também, na medida possível, seria muito oportuno se fosse possível colocar isso, toda essa transparência, dentro de um sítio eletrônico, dentro de uma área que fosse de fácil acesso, onde a agenda desses agentes públicos, desses detentores de cargos relevantes na administração estivessem disponibilizadas – não quatro dias depois, mas no momento em que fosse realizada a solicitação do registro [...] Reforço, mais uma vez, as duas

⁵⁸² As 2 audiências ocorreram em 09 e 16/08/2023 e, ao final, estiveram presentes, à convite, os representantes: **(1) do setor público** – TCU; CGU; Consultoria da Advocacia-Geral da União; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; **(2) de entidades diversas** – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC; Câmara de Registro do Conselho Federal de Contabilidade – CFC; Confederação Nacional do Transporte – CNT; Confederação Nacional das Indústrias – CNI; Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; **(3) de entidades do setor de representação de interesses** – Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – ABRIG; Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV; Gozetto & Associados Consultoria Estratégica; **(4) de OSC** - Instituto Não Aceito Corrupção; Instituto Transparência Brasil; Instituto Ethos; Transparência Internacional – Brasil/ Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS Brasil.

⁵⁸³ Ata da 5ª reunião, extraordinária, da comissão de transparência, governança, fiscalização e controle e defesa do consumidor da 1ª sessão legislativa ordinária da 57ª legislatura, realizada em 09 de agosto de 2023, quarta-feira, no senado federal, anexo II, ala Senador Nilo Coelho, plenário nº 6.

⁵⁸⁴ *Idem*.

preocupações básicas do Tribunal de Contas. A primeira em relação à transparência ativa. Como disse o juiz da Suprema Corte americana há mais de um século, o melhor desinfetante é a luz do sol. Então, nada disto – toda essa preocupação que existe sobre sanção, sobre o que deve ser, quem deve ser o representante... não existiria esse problema se a transparência fosse total. Se ela for total, ele não vai levar nenhuma informação que não deva ser levada. O agente público não vai receber a pessoa, porque sabe que vai existir uma transparência total. Então, acho que o melhor remédio, a melhor salvaguarda para a democracia nesse caso é a transparência total. E aí, respondo à sua inquirição, Relator, sobre qual é a melhor forma disso acontecer: no meu entendimento, seria através de um sítio eletrônico onde as agendas estivessem apresentadas com credenciamento prévio, realmente, de quem serão as pessoas. Todos os brindes, presentes e toda a hospitalidade estão registrados também nesse *site*. Eu acho que isso garantiria para a sociedade e para os órgãos de controle o acesso e passaria a imagem para toda a sociedade de que esse relacionamento existe, e existe em termos republicanos. Se quiser ser feita alguma coisa fora do arcabouço normativo legal que existe em relação a essas pessoas, que seja feito em outro lugar, mas não dentro do órgão, porque, se for no órgão, a gente vai estar controlando e a gente vai saber. Eu acho que isso já facilitaria muito a atuação dos órgãos de controle e de toda a sociedade.

Já o representante do Instituto Transparência Brasil assim consignou:

da forma como se encontra o PL do lobby hoje, são insuficientes os mecanismos de transparência, para que a sociedade civil possa saber quem e de que forma os lobistas estão influenciando essas decisões [...] O art. 13 elenca autoridades do Executivo Federal, da Administração Direta e Indireta, membros do TCU, do Ministério Público, da União, do Poder Judiciário e, de forma genérica, membros do Poder Legislativo. Fica claro aqui que não estão inclusos membros do Executivo, Tribunal de Contas e Ministério Público subnacionais. Eu queria deixar ressaltado que é exatamente no âmbito subnacional onde os mecanismos de controle são mais fragilizados, e esse ponto precisa ser endereçado. Queria tratar de um segundo ponto [...] e se trata do registro de documentos. No art. 11 se fala que o órgão deve registrar e dar publicidade e transparência ativa para as audiências públicas de que o agente público participe, desse rol todo de pessoas, que exclui inclusive Executivo subnacional; mas exclui os documentos que são trocados entre agentes públicos e lobistas. É de suma importância que a gente possa acompanhar esses documentos, o que está sendo informado e de que forma esses documentos estão veiculando, que tipo de informações. Passado por esses dois pontos a respeito de conteúdo, eu quero falar de uma proposta que também está como uma emenda protocolada, que é a agenda nacional eletrônica, que tem a proposta de centralizar, pela Controladoria-Geral da União, o registro de solicitação de audiências, documentos e reuniões realizadas [...] um sistema de tecnologia de informação que possa em um lugar só ter esse registro e dar acesso, dar publicidade de forma centralizada, como ser uma forma de governança, porque se trata de uma agenda nacional. E já há parâmetros para que isso seja feito nacionalmente [...] Da forma como as informações se encontram hoje, como a transparência é dada hoje, trata-se muito mais de uma transparência pró-forma, em que o órgão e os agentes devem prestar informações, mas o acesso a essas informações é extremamente prejudicado.

Diante do exposto, a regulamentação, tal como prevista nos termos do PL nº 2.914/2022, não parece ser capaz de sanar muitas das questões colocadas ao longo deste item.

8. CONCLUSÃO

Ao longo desta tese, pretendeu-se investigar o tema da regulamentação do *lobby* no Brasil, especialmente no âmbito do Poder Legislativo, com enfoque no período pós redemocratização do país. Como fio condutor da exploração dos capítulos, estabeleceu-se um roteiro analítico para refletir os seguintes questionamentos que envolvem a matéria:

1) o que é o <i>lobby</i> (e o que ele não é) e como e onde age um lobista?
2) em que momento e como ocorrem os contatos entre lobista e agente público?
3) quais são os modelos regulatórios da atividade?
4) quais os <i>insights</i> da experiência estrangeira no tratamento do tema?
5) qual o contexto em que a atividade vem sendo praticada no Brasil?
6) qual o quadro normativo existente no país e quais as propostas já apresentadas na discussão?
7) e, por fim, qual caminho vem sendo delineado para a regulamentação nacional da atividade?

Nesse sentido, partiu-se dos aspectos mais gerais do tema, quais sejam, a delimitação conceitual e a demarcação da natureza elementar da atividade. Nesse sentido, após a apresentação geral da pesquisa na introdução, o segundo capítulo procurou avançar nesse objetivo de fornecer uma “fotografia ampliada” da prática de representação de interesses.

Com efeito, o capítulo abordou, brevemente, possíveis origens e o conteúdo semântico do termo, valendo-se de algumas sugestões etimológicas e de acepções doutrinárias clássicas. Buscou-se frisar que esse ponto da análise importa bem além de representar o estágio inicial da pesquisa: ele se reflete na definição normativa que é dada ao *lobby* nas regulamentações mundo afora. E constitui uma das primeiras dificuldades da formulação regulatória, já que deve cumprir com a tormentosa missão de especificar a quem se dirigem as regras de *lobbying* – ou melhor, quem são os destinatários preferenciais da regulamentação da atividade.

A propósito, na sequência do segundo capítulo, fez-se uma exposição sucinta desses destinatários, consubstanciados na figura abstrata do ‘lobista’: um arquétipo profissional a partir do qual se tentou descrever os tipos de trabalho que desenvolve, as modalidades de intervenção que oferece e as classificações ocupacionais a que se submete – segundo a natureza dos interesses representados.

Nesse sentido, viu-se que boa parte das normas que definem o lobista nas regulamentações estrangeiras encontram alguns obstáculos para abarcar, de forma equânime, o conjunto de indivíduos implicados na atividade.

Adiante, foi possível demarcar o espaço de atuação profissional do lobista, invariavelmente no âmbito do Poder Público – abarcando os três Poderes – bem como os “alvos” preferenciais da atividade em cada um deles e os momentos que comportam tanto os ‘contatos de *lobby*’ (o “corpo a corpo” com os tomadores de decisão), quanto outras formas de influência do lobista ante o processamento da tomada de decisão pública.

A seguir, tentou-se especificar diferenças entre alguns termos e categorizações que, embora assemelhados no conteúdo, são tomados (de modo impreciso) como sinônimos de *lobby*, no uso corrente da palavra, tais como: relações públicas, relações institucionais e governamentais, *advocacy*, grupos de interesse e grupos de pressão. O objetivo também foi aclarar a substância do *lobby*, a fim de contribuir com um repertório semântico útil ao exame das definições normativas da atividade no bojo das diferentes regulamentações verificadas.

A parte final do capítulo procurou estabelecer, no plano teórico, alguns limites de distanciação entre *lobby* e corrupção – sobretudo em razão do cipoal que se constituiu, nos anos recentes, sob o uso corrente dos termos. Daí também o recurso à semiótica básica para oferecer um ponto de partida para uma ideia (bem geral, vale dizer) de corrupção. Dessa maneira, empregou-se a perspectiva jurídica para tentar colmatar algumas zonas cinzentas em que os dois conceitos costumam se aproximar. A intenção foi explicitar que, em tese, *lobby* e corrupção não coexistem numa mesma conduta ou prática, embora possam, em algumas situações, caminharem juntos por uma ‘zona de penumbra’ ética e normativa.

Com isso, o término do tópico também encerrou os esforços para tratar da primeira questão posta no roteiro analítico, procurando distinguir as características próprias do *lobby*, seu sujeito ativo, ‘sujeito passivo’ e área de influência, bem como sua alteridade em relação à corrupção.

O terceiro capítulo ainda se socorreu da revisão bibliográfica para direcionar a investigação teórica do *lobby* – mas, nessa etapa, com o foco voltado para sua inserção no fenômeno político, ou seja, para sua manifestação ao longo do processo de tomada de decisão pública.

Dessa forma, se o primeiro capítulo teórico aspirou oferecer uma representação estática da atividade, este segundo almejou destacar o *lobby* sob uma perspectiva dinâmica, da atividade em movimento. E procurou fazê-lo no campo da construção de políticas públicas, com as atenções voltadas especialmente para o ‘coração’ do processo político – a arena legislativa, que foi estabelecida como recorte de abrangência da pesquisa.

Desse estágio em diante, foi possível progredir no segundo questionamento do roteiro de pesquisa, explorando o *lobbying* na construção de políticas públicas e evidenciando as circunstâncias procedimentais que cercam os contatos entre lobista e agente político.

Essa disposição, porém, trouxe à baila outra demanda analítica: aprofundar a compreensão sobre esse ‘sujeito passivo’ do *lobby* – que, embora identificado abstratamente como o ‘tomador de decisão’, está circunscrito a um conjunto de agentes políticos, funcionários e autoridades públicas que ostentam poder decisório.

Todavia, para além de sua coadjuvação no *lobbying*, esses agente públicos também podem ser observados sob outra ótica: o ângulo paralelo das relações particulares travadas com lobistas, que escapa ao desempenho da atividade e margeia o campo da ilicitude. Para essa análise, valendo-se da bibliografia levantada, pareceu útil experimentar o referencial teórico da *public choice* para marcar uma visão mais cética sobre aquela interação.

Isto porque o debate regulatório ainda parece muito contaminado por uma dualidade de expectativas: ou um otimismo ingênuo (por vezes, deliberadamente incauto) – que tende a apontar para uma regulamentação branda (em seus mecanismos de controle); ou um pessimismo resoluto – que se inclina à rigidez regulatória, a reboque de uma fervorosa agenda anticorrupção (sobre a qual, aliás, pressente-se que não deva subordinar as escolhas regulatórias do *lobby* – impondo a primazia de uma determinada diretriz, por exemplo).

Nesse sentido, os *insights* das teorias da escolha pública – sobretudo aqueles concebidos em meio à renovação geracional dessa escola, que vem moderando sua heurística excessivamente economicista – podem contribuir como uma “chave analítica” para o debate regulatório do *lobby* no Brasil. Não como a única, nem como a principal, mas como uma das ferramentas de pesquisa sobre a atividade.

É dizer: a regulação deve se empenhar em tratar do *lobby* como ele é, à luz do contexto e da cultura política brasileira, e não como ele deveria ser – seja para

se adequar aos parâmetros sugeridos nos *guidances* internacionais, seja para se submeter à experimentação com modelos regulatórios estrangeiros.

Isso não significa, em absoluto, prescindir da investigação tipológica da regulamentação especial e, muito menos, desprezar a experiência estrangeira no tema. Ao contrário: o quarto e quinto capítulos se lançam precisamente a essa exploração. Porém, nesse ponto, o intuito não foi diligenciar um tipo regulatório adequado ao caso brasileiro, mas sim estabelecer um repositório de informações a partir da perspectiva comparada. E conhecer cenários de avanços e retrocessos na introdução ou reformulação de leis de *lobby* pelo mundo.

Procurando sanar os principais aspectos relacionados ao terceiro questionamento do roteiro da pesquisa, o quarto capítulo cuidou dessa tipologia regulatória, reiterando também a contribuição da OCDE sobre o tema. Ao cabo, viu-se que o escopo regulamentar mais difundido contempla as seguintes diretrizes: (i) promoção de transparência, (ii) ampliação dos canais e condições de deliberação – fomentando acesso e participação – e (iii) reforço do grau de integridade.

Seus riscos, por outro lado, envolveriam: (i) a criação de barreiras ao acesso dos grupos menos organizados e economicamente mais suscetíveis, (ii) a ampliação dos custos operacionais e de fiscalização – sem comprovada contrapartida de bônus de qualidade no processo decisório – e (iii) uma temerária vulneração das relações entre representantes de interesses e parlamentares, o que poderia devolver opacidade à prática de *lobby*.

Se o capítulo anterior tratou desse levantamento de modelos de regulação, seria importante que o quinto capítulo se arriscasse a “capturar o *lobby* em plano panorâmico”. Assim, depois de uma visão geral do “estado da arte” na regulamentação do *lobby* em diferentes países, passou-se a uma observação mais detalhada da experiência de EUA, Chile e UE – analisados, nessa sequência, na ordem de antiguidade das respectivas leis em vigor.

Destaca-se aqui o caso chileno, que vislumbra a necessidade de reformas na lei de *lobby*, a fim de (i) fortalecer seu quadro jurídico para um incremento de transparência à atividade, (ii) promover uma divulgação mais eficiente de informações de *lobby* (ponto em relação ao qual a OCDE recomendou, em 2024, a divulgação em portal online); e (iii) aprimorar a estrutura de integridade da legislação. Em suma, ao final do capítulo, foi possível reunir aportes das três

experiências para enfrentar a reflexão sugerida no quarto questionamento do roteiro.

O sexto capítulo da tese encaminhou a pesquisa para seu objeto específico, efetivando os recortes metodológicos de (i) abrangência institucional e (ii) lapso temporal – definidos desde a introdução. E, com isso, começou a subsidiar a investigação do contexto em que a atividade é praticada no Brasil – propósito traçado no quinto questionamento do roteiro analítico.

Nessa toada, viu-se, muito brevemente – vale reconhecer – características sociopolíticas que marcam as condições da prática de *lobby* no país – e que constituem particularidades importantes para fins de arquitetura regulatória, já que devem instruir a definição dos objetivos normativos. Afinal, se a atividade (ínsita ao modelo democrático) existe desde tempos imemoriais de nossa história política, também é certo que determinadas chagas sociais nos acompanham em caráter quase congênito.

Por exemplo, se nossa sociedade ainda convive com tamanho nível de desigualdade socioeconômica, parece crucial estabelecer que uma lei de *lobby* deve se preocupar não apenas com barreiras de acesso, mas, igualmente, com a incorporação de mecanismos de incentivo à participação isonômica dos grupos de interesse implicados.

Da mesma forma, dado o passado autoritário de nossa história política recente, sabe-se que o empenho de efetivação da transparência estatal ainda constitui providência em andamento, inconclusa em relação a muitos dados governamentais e bastante deficitária em sua implementação junto ao Poder Legislativo.

Nesse sentido, no relatório “Dados (mais) abertos no Congresso: Barreiras encontradas e propostas para avançar”⁵⁸⁵, as entidades envolvidas no projeto elencaram 19 barreiras de dados do Congresso Nacional, associadas tanto à Câmara dos Deputados, quanto ao Senado Federal, como a ambas as casas. Dentre elas:

- a) dados de votações nas comissões legislativas não estão em formato aberto;
- b) os textos dos discursos nas comissões legislativas não estão em formato aberto;
- c) as movimentações de cargos e licenças não estão publicadas em formato aberto;

⁵⁸⁵ PARLAMETRIA. Participação de Sócios de Empresas no Financiamento de Campanhas em 2018. 2019. Disponível em: <<https://parlametria.org/relatorios/2019/11/setores-economicos-na-campanha-2018>>.

- d) dados sobre frentes parlamentares e sua composição não estão em formato aberto;
- e) votações simbólicas não aparecem nos dados abertos;
- f) informações sobre as fases das medidas provisórias não estão em formato aberto;
- g) faltam dados sobre o histórico de líderes de bancadas e partidos;
- h) não há dados abertos sobre histórico de partidos dos parlamentares;
- i) não há dados estruturados sobre as orientações de voto dos líderes no plenário;
- j) os textos das proposições não estão disponíveis na íntegra em formato aberto;
- k) não há dados estruturados sobre a distribuição de matérias às comissões;
- l) faltam dados estruturados sobre a relatoria das proposições;
- m) não há dados estruturados sobre a tramitação conclusiva nas comissões;
- n) o regime de tramitação das proposições não está disponível em formato aberto;
- o) pedidos de acesso à informação são dificultados devido à ausência de um sistema online para realização das solicitações. (Parlametria, 2019)

A propósito, no domínio parlamentar, a parte conclusiva desse sexto capítulo tentou expor o problema e retratar mais detidamente como o *lobby* opera no Congresso Nacional e como se conformam os arranjos institucionais e as movimentações políticas a respeito.

Nessa senda, o Projeto de Lei nº 2.914/2022 (originado do PL nº 1.202/2007), que propõe a regulamentação do *lobby* entre nós (e tramita no Senado Federal desde o final de 2022, após aprovação na Câmara dos Deputados), insere-se em um contexto de crescente demanda por transparência e integridade nas relações entre o setor público e privado.

Mas ele não é propriamente inovador nessa iniciativa. Viu-se que, desde a década de 1980, o legislador já buscava regular a matéria. A esse respeito, o sétimo e último capítulo começou avançando sobre as indagações do penúltimo item do roteiro analítico, a partir da (i) *exposição do quadro normativo* que já tangencia o fenômenos do *lobby*. Ato contínuo, o enfoque se dirigiu ao (ii) *histórico das propostas já apresentadas* no debate legislativo, passando pela avaliação mais detida do PL original (apresentado na Câmara em 2007) e findando na apreciação da versão do projeto no Senado.

Constatou-se que, do projeto original (PL nº 1.202/2007), mais restritivo, o Deputado Lafayette Andrada propôs (tanto em seu Substitutivo na CCJC, quanto na Emenda Substitutiva Global, aprovada em Plenário) uma regulação mais extensa e conceitual, porém mais frágil sob a perspectiva do controle da atividade. E que parece depositar mais responsabilidades sobre agente público e Poder Público, desonerando o lobista, em parte, de obrigações frequentemente impostas a ele, em comparação a outros sistemas regulatórios.

Com efeito, mais do que um “ajuste de foco”, o projeto mirou em um “ajustamento de direção”. E isso vai sendo revelado desde o início, já quando opta por empregar terminologia distinta para se referir à atividade – como que em reconhecimento à prevalência da visão preconceituosa que o *lobby* enfrenta. E contrapõe a isso, logo em sua ementa, o fim de efetivar garantias constitucionais, transparência e acesso a informações – muito embora o projeto não ofereça instrumentos hígidos de concretização nesse sentido.

O texto que atualmente tramita no Senado Federal também flexibilizou o registro do lobista, retirando sua obrigatoriedade (originalmente prevista) e deixando de exigir o relatório detalhado de atividades e gastos ao TCU – como também vinha estabelecido na redação original. No mesmo sentido, obviamente não prevê a criação de agência ou órgão independente para fiscalizar a atuação dos lobistas.

Ao fim, a pesquisa procurou ajustar seu “plano focal” para tentar obter alguma “nitidez crítica” quanto ao PL e ao caminho que ele parece trilhar no plano legislativo, em atenção às lacunas e desafios que parecem subsistir.

Agora, nestas considerações finais – em consonância com a derradeira reflexão proposta no roteiro de trabalho – arrisca-se uma sinalização do que aparenta ser o caminho delineado para a regulamentação da atividade no país. Não se trata, no entanto, de uma avaliação específica do projeto em tramitação, senão de uma percepção das modificações gerais a que o texto foi submetido para que pudesse avançar. E também daquelas sugestões trazidas ao debate pela própria categoria dos representantes de interesses – conjecturando, aqui, aqueles indícios de “*lobby do lobby*” mencionados anteriormente.⁵⁸⁶

De partida, sobre o extenso período de processamento legislativo do tema, cabe ponderar o impacto de impasses regimentais (sucessivas apensações e desapensações de projeto, entradas e retiradas de pauta, inclusões e supressões de

⁵⁸⁶ No limite da influência, a preocupação poderia caminhar nesse sentido: *Americans elect their state lawmakers to... make laws. But sometimes, a lawmaker introduces a bill in his or her own name that isn't born of thoughtful deliberation or responses to constituent needs. Rather, the lawmaker offers up what's known as "model legislation" — prefabricated bills often written by moneyed special interests that want government to help them achieve a political goal.* Disponível em: <https://publicintegrity.org/inside-publici/model-legislation-statehouse-bills/>

emendas, arquivamentos e desarquivamentos etc.) ou até o desinteresse do Governo e/ou da Presidência da Casa legislativa no que tange à aprovação da matéria. Até porque, as modificações sofridas a cada novo relator foram expressivas, a ponto de alterarem radicalmente o tipo regulatório adotado.

Ou seja, o argumento de que esse projeto é uma “construção”, fruto de muito debate e aprimoramento, apresenta-se bastante frágil à luz do exposto no subcapítulo 7.2 e seus itens, onde foi possível observar a barafunda a que se submete, por tantas vezes, a tramitação legislativa – seja pelos longos períodos de latência de temas e projetos; seja pelos impasses na tramitação (exemplificados acima), mas, sobretudo, pela supressão das fases de audiência e consulta pública – que deveriam constituir o melhor momento e espaço de participação democrática da sociedade civil no processo legislativo.

Além disso, o avanço vertiginoso das tecnologias de informação – que repercute em progressivas melhorias nas políticas de Dados Abertos adotadas pelo Poder Público – pode constituir uma oportunidade disruptiva para o exercício do controle e monitoramento públicos. E, diante desse cenário, talvez seja possível superar uma linha hermenêutica e executiva, dentro da Administração Pública, cuja coexistência a um *Governo Digital* já não faz sentido.

Em termo práticos, é dizer: a implementação de registro de lobistas em plataforma on-line – plenamente acessível, em formato de dados abertos e que permita fácil controle social – é o tipo de tecnologia já disponível e que difere profundamente da ferramenta digital de registro de que se dispunha há 10 ou 15 anos atrás. Logo – é preciso advertir – o repositório de aprendizado em relação às proposições frustradas há anos ou décadas atrás tem alcance limitado.

Por sinal, o debate legislativo vem desidratando a ideia de uma transparência substancial. Sobretudo quando escolhe o vetusto caminho pela não obrigatoriedade do registro do profissional de *lobby*. E o argumento da facilitação do acesso como justificativa pela opção por incentivos ao cumprimento espontâneo da norma não se sustenta: a preocupação com a participação equânime dos grupos potencialmente interessados em uma determinada decisão política não mereceu qualquer previsão disciplinadora. Portanto, a ausência da obrigação de registro segue beneficiando grupos já estabelecidos, na medida em que as condições de acesso permanecem rigorosamente as mesmas.

Ou seja, a ideia de garantir acesso amplo e plural ao processo de tomada de decisão na seara pública não foi devidamente promovida. A experiência política brasileira, a teor das constatações do sexto capítulo, revela categoricamente que a proteção da igualdade formal em detrimento à garantia da igualdade material não foi capaz de produzir bônus social e institucional. Máxime em razão dos obstáculos históricos do patrimonialismo e do clientelismo, assim como em função dos arranjos institucionais sob os quais o sistema político brasileiro ainda opera.⁵⁸⁷

Assim, a Emenda Substitutiva Global deveria ter mantido a previsão original, presente em propostas anteriores (como visto no último capítulo) no sentido de impor aos tomadores de decisão que oportunizassem a participação de representantes dos diferentes grupos de interesses afetados. É bastante recomendável, vale dizer, a reinclusão de uma obrigação nesse sentido – seja por meio de audiências e consultas públicas, seja através de outras formas de coleta de participação, a fim de permitir que subsídios tão plúrimos quanto os grupos interessados na decisão possam influir em sua formulação.

Por outro lado, seria possível arrazoar que a ideia de controle e integridade que inspira o projeto (também evidenciada pela não obrigatoriedade do registro) buscaria escapar a um modelo tipicamente rígido de combate aos desvios. Em tese, a intenção não seria de todo ruim⁵⁸⁸. Contudo, o universo do *lobby* (e o histórico de desenvolvimento da atividade no Brasil) possui particularidades que sugerem cautela nessa abordagem.

⁵⁸⁷ “Infelizmente, ainda não estamos nesse caminho. Apesar de todas as conquistas desde a Constituição Federal de 1988, é no mínimo prematuro falar em um novo contrato social com baixa tolerância à desigualdade. As estimativas com base nos dados tributários apontam, ao menos até agora, para uma inequívoca estabilidade da concentração no topo nos últimos anos. A maior permeabilidade do Estado às reivindicações das camadas mais pobres resultou mais em uma acomodação do que em uma reviravolta no seu padrão de atuação. Como discutido no capítulo 6, muitos privilégios foram mantidos ou reforçados, e algumas dimensões estruturais tampouco passaram por grandes transformações. No limite, é razoável postular que a democracia pode servir mais para conter o aumento da nossa desigualdade do que para reduzi-la.” Nesse sentido, confira-se: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/22005/1/2016_PedroHerculanoGuimar%C3%A3esFerreiradeSouza.pdf#page=328.09

⁵⁸⁸ Por exemplo, a *Lei Anticorrupção* (L. nº 12.846/2013) não determina que as entidades privadas sujeitas à sua disciplina tenham programas de integridade (*compliance*), mas impõe que as autoridades levem em conta a existência de um programa efetivo como circunstância atenuante na aplicação de sanções: Art. 7º. *Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;*

Também é sabido que o ganho de efetividade no combate à corrupção é medida bastante mais ampla, que se espraia em outras frentes. Não caberia ao tema da regulamentação do *lobby* assumir tanto protagonismo nessa seara – precisamente porque seu impacto sobre ela é bastante limitado, com benefícios bastante marginais.

Vale ponderar que dentre os países que optaram por modelos regulatórios mais rígidos, como é o caso dos EUA, observa-se nítido escopo de incrementar a dimensão da transparência, para além do esforço de prevenir corrupção. Assim, parece inadequado esse ponto de vista que privilegia sobremaneira o combate à corrupção no trato da iniciativa de regulamentação do *lobby* no Brasil.

Esse tratamento do tema aparenta desfocar os objetivos de garantir mais transparência à atividade e democratizar o acesso dos grupos de interesse aos decisores – o que certamente concorreria para aperfeiçoar o processo decisório das políticas públicas, aprimorando a qualidade da democracia no país.

Mas isso não justifica, conseqüentemente, a opção por um modelo regulatório deliberadamente brando. E as escolhas mais recentes, a exemplo da adoção de registro opcional para o lobista, revelam que o tratamento normativo foi caminhando exatamente para uma zona mais confortável ao profissional, em um possível sentido de acomodação de interesses.

Mesmo entre países que adotaram modelos de *soft regulation*, as três dimensões regulatórias do *lobby* ainda dependem de aprimoramento – e muitos deles vêm revisando e atualizando seus sistemas de forma mais rigorosa, como foi possível observar no quinto capítulo. Até o caminho da autorregulação vem sendo reconsiderado por países em diferentes contextos – inclusive entre os escandinavos, onde a desigualdade não desponta como fator social crítico, e a percepção de corrupção governamental alcança índices bem mais discretos.

Com efeito, havia a preocupação manifestada de que o “*lobby do lobby*” já estivesse operando, à míngua de dois dos objetivos que a regulamentação da atividade poderia garantir: de um lado, **(i) acesso isonômico e participação democrática** – fatores que induzem equilíbrio ao processo decisório.

Ou, de forma mais desenvolvida, garantia de (1) acesso aos espaços institucionais de tomada de decisão e de (2) participação contributiva, dos mais diversos grupos de interesse, na construção do debate.

Uma pergunta retórica ajuda a explicar o ponto: além da influência exercida pelos lobistas (defendendo seus próprios interesses) na formulação do projeto de regulamentação da atividade, quais outros segmentos da sociedade puderam participar e contribuir com perspectivas distintas (como, por exemplo, em defesa do controle social da prática)?

Um segundo questionamento retórico reforça a provocação: algum dos pontos de vista considerados, excetuando-se o do profissional da área, foi determinante para a alteração (em relação ao projeto original) da nomenclatura legal – de ‘lobista’ para ‘representante de interesses’?

A parte final do sétimo capítulo oferece um indício de resposta a essas dúvidas, uma vez que expôs três aspectos que merecem ser destacados nesta conclusão:

- 1) a supressão da participação social na tramitação final do projeto na Câmara dos Deputados – Viu-se que, em razão da aprovação do requerimento de urgência na tramitação do projeto, eliminou-se a fase de envio da matéria à Comissão temática (onde eventualmente haveria oportunidade de participação da sociedade civil), e o PL foi submetido diretamente à votação em Plenário;
Com isso, emendas parlamentares pendentes, algumas das quais acolhendo argumentos ligados a instituições representativas da sociedade civil (e que refletiam a incorporação de outras perspectivas normativas ao texto) foram, de plano, rejeitadas;
- 2) o desequilíbrio de participação nas Audiências Públicas, no Senado Federal – foi possível reparar que, inicialmente, o Senador Izalci Lucas (PL/DF), relator do projeto, convidou 14 entidades a participarem dos encontros, dentre as quais, apenas uma era representativa da sociedade civil (após requerimento do Senador Alessandro Vieira (MDB/SE), mais três entidades dessa natureza foram convidadas ao debate).
- 3) o teor das manifestações dos participantes – representantes de categorias profissionais (incluindo lobistas, por óbvio), sindicais, patronais e empresariais (incluindo a representação setor agropecuário – recorrentemente citado), utilizaram-se de suas manifestações para defender ou brandura e simplicidade regulatória da norma, ou a exclusão

de suas respectivas categorias do âmbito de incidência normativa. Ou as duas coisas.

Finda a exposição das preocupações de ordem participativa, havia uma apreensão, em paralelo, quanto a outro dos objetivos que a regulamentação da atividade poderia garantir: **(ii) a transparência**. Para além dos participantes externos em eventos legislativos e dos convidados de comissões temáticas, quais ‘representantes de representantes de interesse’ atuaram especificamente para influenciar a conformação normativa desse projeto em tramitação? E como o fizeram? Quais documentos técnicos apresentaram? Quem procuraram persuadir? E quanto foi despendido na atividade? A bem da verdade, a regulamentação, tal como prevista nos termos do PL nº 2.914/2022, não parece ser capaz de sanar boa parte dessas questões.

O que se pretende apontar é que, partindo da premissa de que algum regramento é desejável, isso não significa que qualquer deles cumpra a função à contento. A busca por transparência nesse processo não pode ceder à retórica vazia, sob pena de mais uma legislação estéril.

Com feito, se é preciso estar atento aos riscos do rigor burocratizante, é ainda mais necessário não ceder ao controle frouxo. Ademais, é necessário definir com clareza os objetivos pretendidos e conservar expectativas reais acerca do regulamento da atividade, à luz do nosso sistema político e de suas mazelas.

Nesse sentido, e diante dos indícios colhidos ao longo dos capítulos, parece possível confirmar a hipótese de que o debate regulatório do tema no Brasil não vem dando a devida importância à dimensão do acesso e da participação isonômica. A diretriz parece ser subalternizada em relação à transparência e até mesmo em comparação à integridade. Relembre-se que a isonomia sequer figura como ‘princípio’ na disposição principiológica do projeto de lei.⁵⁸⁹

Em paralelo, o “*lobby do lobby*” aparenta atuar de forma efetiva no desdobramento das escolhas regulatórias para que a norma produzida seja capaz de dar segurança jurídica à profissão. A propósito, até a inclusão do ofício na

⁵⁸⁹ *Of lobbyists, 57% also pointed out that lobbying regulations do not always promote equity of treatment between those who influence decision-making processes, with powerful groups still capitalising on their resources and existing relations with public officials, leaving certain interests over-represented in decision making.* Vale conferir em: https://www.oecd.org/en/publications/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en/full-report/component-10.html#chapter-d1e13788

Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do Ministério do Trabalho, revela a mobilização da categoria.

E nisso não repousa qualquer vicissitude. O problema surge com a primazia da perspectiva dos lobistas sobre os objetivos da regulação da atividade – em detrimento da pluralidade de ideias que deveria pautar o debate (cujo lastro de participação social, por sua vez, tem sido bastante reduzido até o momento). Essa prevalência vem indicando um esforço de instrumentalização da norma à serviço dos interesses da categoria profissional, o que se reflete em um empobrecimento regulatório do projeto de lei (ao longo de suas versões).

Vale repisar – pois este é um ponto importante: após 40 anos de debates, desde a pioneira iniciativa do Senador Marco Maciel, e 3 dezenas de proposições apresentadas, não parece aceitável que a regulamentação do *lobby*, em gênese no Congresso Nacional, limite-se à finalidade de oferecer segurança jurídica a uma profissão. É muito pouco. Se assim o for, trata-se de apequenar o escopo regulatório, a partir de uma captura da norma, para que o lobista possa “sair bem na foto”.

Por todo o exposto, talvez se possa intuir que a escolha regulatória, nos moldes propostos no debate atual, aponta para sérios riscos de ineficácia. Afinal, em que medida os princípios básicos acolhidos no texto da norma proposta seriam capazes de fornecer os elementos concretizadores de seus objetivos gerais? Em outros termos: como garantir concreção à transparência, participação e integridade no desempenho do *lobby*, por exemplo?

A conclusão desta tese não poderá responder particularmente a essas questões. Espera-se, contudo, tenha contribuído para oferecer uma reflexão crítica sobre e as potencialidades e os desafios da regulamentação do *lobby* no Brasil – considerando suas especificidades e seus principais atores políticos, mas sem perder de vista a experiência de países que já se debruçaram sobre o tema e que, no entanto, enfrentam novos e significativos desafios.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>
- ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender lícitamente seus direitos no Poder Legislativo**. São Paulo: Maltese, 1994.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Corrupção e Instituições Políticas: Uma Análise Conceitual e Empírica**. Trabalho apresentado no VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife, 2010. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/37797860/corruptao-e-instituicoes-politicas>>
- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica>
- ARÍS, Manuel. **Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile**. Nueva Sociedad, 2018. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/avances-y-desafios-en-la-regulacion-del-lobby-en-chile/>>
- BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. “**Sabe com quem está falando?**” Algumas notas sobre o Princípio da Igualdade no Brasil Contemporâneo. Revista Direito & Práxis, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>
- BALLOUK FILHO, Benedito M.; KUNTZ, Ronald A. **Corrupção Política: a luta social pelo resgate da dignidade no exercício do poder**. São Paulo. Madras. 2008
- BAUMGARTNER, Frank R.; Leech, Beth L. **Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics**. *The Journal of Politics*, Vol. 63, nº 4, p. 1191-1212, 2001.
- BECKER, G. **A theory of competition among pressure groups for political influence**. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, 1983.
- BEER, Samuel H. **Pressure Groups and Parties in Britain**. *American Political Science Review*, Vol. 50, Nº 1. 1956.
- BERMAN, Paul Schiff. **Global legal pluralism: a jurisprudence of law beyond borders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- BENEDETTO, Maria De. **Understanding and preventing corruption: a regulatory approach**. In: *Preventing corruption and promoting good government and public integrity* (org.: Augustí Cerrillo I Martiniz e Juli Ponce). Bruxelas, 2017.
- BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government: A Study of Social Pressures**. Bloomington, Indiana: The Principia Press, 1949.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**, 3ª ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo** /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6ª ed., 1997.
- _____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., V.1, 1998.

- BOUWEN, Pieter. **Corporate lobbying in the European Union: the logic of access.** *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, nº 3, 2002.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Parecer nº 1 sobre o Projeto de Lei nº 6.132, de 23 de janeiro de 1990. Diário do Congresso Nacional, Brasília, seção I, ano L, n. 36, 9 mar. 1995.
- BRELÂZ, Gabriela de. **Advocacy e lobby das Organizações da Sociedade Civil.** *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*. Belo Horizonte, 2015, p. 6-7. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1916.pdf>>
- BRODERSEN et al (2015) Inferring Causal Impact Using Bayesian Structural Time-Series Models. *The Annals of Applied Statistics*, Vol. 9, No. 1, 247–274.
- BRUNO, Regina. **Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo.** In MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges (orgs). *Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais: conjunturas e políticas públicas*. 1ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, p. 155-168. Disponível em: https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2018/04/MalufR-FlexorG-Questões-agrárias-e-agrícolas_coletânea.pdf
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **A Teoria do Estado entre o jurídico e o político.** In: *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos* / Alberto Amaral Júnior. Org. Maria Paula Dallari Bucci e Murilo Gaspardo. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- _____.; COUTINHO, Diogo R. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas,** In: *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher; 2017.
- BUCHANAN, James M. **Individual Choice in Voting and the Market.** *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 62, nº. 4, pp. 334-343, 1954.
- _____.; Gordon Tullock. (1962) **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Volume 3 of the Collected Works of James Buchanan.** Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- _____. **Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications.** In: BUCHANAN, James M.; TOLLINSON, Robert D. *The theory of public choice*. V. II, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1984.
- CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulating lobbying: a global comparison.** England: Manchester University Press, 2010.
- CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany: A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government.** 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/840998/Examining_and_Assessing_the_Regulation_of_Lobbyists_in_Canada_the_USA_the_EU_institutions_and_Germany_A_Report_for_the_Department_of_the_Environment
- CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Instituições políticas e governabilidade** - Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- CHILE. Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Hemiciclo: Revista de Estudios Parlamentarios, a. 5, n. 9, 2º sem. 2013. Disponível em: <http://www.academiaparlamentaria.cl>
- _____. Ley Federal nº 20.730, de 8 de março de 2014. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 15 jan. 2017.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição.** Trad. Celso Mauro Paciornik.

São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

_____. *Who governs? Democracy and power in an American City*. USA, New Haven,

Conn: Yale University, 1961

CLÁSICOS CASTALIA. *Meditaciones sobre la literatura y el arte - La manera española de ver las cosas*. Editorial Castalia. 1ª ed. Madrid, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira: visão histórica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

CYRINO, André. **Legalidade administrativa de carne e osso**: uma reflexão diante do processo político brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 274, p. 175-208, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/68746/66665>>

_____. **Como se fazem as leis?** Democracia, grupos de interesse e controle de constitucionalidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte n. 113. 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/30979904/Como_se_fazem_as_leis_Democracia_grupos_de_interesse_e_controle_de_constitucionalidade>

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DALTON, Bronwen Mary. **Corruption in Cultural Context: Contradictions within the Korean Tradition**. *Crime, Law and Social Change* nº. 43, 2005.

DEWEY, John. **The Essencial Dewey**. New York. Ed. Larry Hickman and Tomas Alexander. *Bloomington*, 1998.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAZ, Emilio Moya and RAIMAN, Daniel Paillama. (2017). **Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista**. *Rev. Sociol. Polit.* vol.25, n.64, 2017.

DIMANT Eugen; SCHULTE, Torben. **The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective**. *German Law Journal*, 17, n. 01, 2016.

DI TELLA, Rafael; MACCULLOCH, Robert. Corruption and the demand for regulating capitalists. *International Handbook on the Economics of Corruption*. 2006.

DRUTMAN, Lee. **How Corporate Lobbyists Conquered American Democracy**. 2015.

DYCK, Rand. **Canadian Politics, Critical Approaches**. Ontario: Thomson Nelson. 2004.

DYE, Thomas R. & Hawkins, Brett W. **"Politics" in the metropolis: conflict and cooperation**. In: *Politics in the metropolis: a reader in conflict and cooperation*. Columbus, Ohio. Charles E. Merrill Publishing Company, 1967.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. 10ª ed. Trad. de Lourenço Filho. São Paulo, Melhoramentos, 1975.

EPSTEIN, Richard A. **Bargaining with the State**. Princeton University Press, 1995.

ETZIONI, Amitai. **"Special Interest Groups Versus Constituency Representation"**. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, Vol. 8. 1985. Disponível em: <<https://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/A164.pdf>>.

FARBER, Daniel A.; FRICKEY, Philip P. **Law and public choice. A critical introduction**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

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

- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 11ª ed., São Paulo: Globo, 1997.
- FARRALES, Mark J. **What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate**. University of California, San Diego, 2005.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas**. Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, 2006. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>
- FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Vícios privados, benefícios públicos? A ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- FREITAS, Rebeca dos Santos. **A reforma política e a regulamentação do lobby no Brasil**. In: Reforma política e perspectivas de democracia constitucional/ organizadores: Thomas Bustamante, José Adércio Leite Sampaio, José Victor Nascimento Martins. Belo Horizonte: Initia Via, 2016.
- FUNDACIÓN MULTITUDES. **Informe Ley de Lobby - Lobby Ciudadano: Desafíos y Oportunidades a Nivel Municipal**. 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/34444554/Lobby_Ciudadano_Desaf%C3%Ados_y_Oportunidades_a_Nivel_Municipal_-_INFORME_LEY_DE_LOBBY_II>
- GALVÃO, Eduardo; et al. **O perfil do profissional de relações governamentais**. Brasília: Pensar RelGov, 2019. E-book. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B_Cto4Uxeq2EU3RWb1c5bnVzMGFITXY2Ulg5cUVtUGNPbWdF/view
- GOMES, Laurentino. **“1808”**. Ed. Planeta: São Paulo, 2007.
- GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio. **Corruption and the management of public works in Italy**. International handbook on the economics of corruption, p. 457, 2006.
- GORDON, Tullock; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government failure: a primer in public choice**. Washington, Catho Institute, 2002.
- GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **A regulamentação do lobby no Brasil em perspectiva comparada: há lições a serem aprendidas?** 7º Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Bogotá, 2013.
- _____; MACHADO, Leandro. **Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy**. Coluna publicada no site institucional da ABERJE. Disponível em: <http://gozettoeassociados.com.br/colunas/coluna_lobby_x_advocacy.pdf>
- _____; MANCUSO, Wagner Pralon. **Lobby e políticas públicas no Brasil**. As ideias também importam - Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil. Melina Rocha Lukic e Carla Tomazini (org.) Editora Juruá e FGV-Rio, 2013.
- _____; **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?** Revista Organicom, v. 8, nº. 14, 2012.
- GRAZIANO, Luigi. **O Lobby e o Interesse Público**. Revista brasileira de Ciências Sociais vol. 12, nº 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300009>
- GRIMM, Dieter. **Constituição e política** (trad. Geraldo de Carvalho), Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HAYES, Michael T. **Lobbyists and legislators: a theory of political markets**. New York: Rutgers University Press, 1981. viii, 200 p.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. **The three versions of neo-institutionalism**. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 58, 2003, p. 193-223. Disponível em (edição diversa): <https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf>.
- HASKELL, John, Marian Currinder, and Sara A. Grove, Congress in Context, 2nd

edition. Boulder: Westview Press, 2014.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado** Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

HILL, Margaret M. **Tools as Art: Observations on the Choice of Governing Instrument Designing government: from instruments to governance** ELIADIS, Pearl et al Quebec: McGill-Queen's University Press, 2005.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**, Ed.4ª, Rio de Janeiro, 2006.

HOLMAN, Craig; LUNEBURG, William. **Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform.** *Interest Groups & Advocacy*, v. 1, n. 1, p. 75-104, 2012.

HOLYOKE, Thomas T.; BROWN, Heath; LAPIRA, Timothy M. **Learnable skills, or unteachable instinct? What can and what cannot be taught in the lobbying profession.** *Interest Groups & Advocacy*, v. 4, n. 1, p. 7-24, 2015.

HIRSCHMAN, Albert O. **As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes de seu triunfo.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

HOWLEST, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNEEUS MADGE, Carlos. **Hacer ciencia política en Chile y para Chile.** *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, núm. 10, Santiago, Chile, 2009.

JASPERS, Karl. **Método e visão do mundo em Weber.** In: COHN, Gabriel (Org.). *Sociologia: para ler os clássicos.* Rio de Janeiro: Azougue, 2005.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado.** Tradução de Fernando de los Rios. Montevideo-Buenos Aires: Editorial B de f. 2005.

JENKINS, J. Craig. **Nonprofit organizations and policy advocacy.** In W. Powell (Ed.), *The nonprofit sector: A research handbook.* New Haven, CT: Yale University Press, 1987.

JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo; COSTA, Frederico José Lustosa da. **"Perspectivas teóricas da corrupção no Brasil: características, limites e alternativas"**. VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad. Belo Horizonte, 2014.

JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. **Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade.** Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

KEY, Valdimir Orlando. **Politics parties and pressure groups.** New York: Thomas Y. Crowell Company, 1944.

KEY, Valdimir Orlando. **Politics parties and pressure groups.** New York: Thomas Y. Crowell Company, 1944.

KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money.* London: Macmillan, 1936.

KHAN, Mushtaq. **Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis.** *International handbook on the economics of corruption*, p. 216-244, 2006.

KRUEGER, Anne O. **The political economy of the rent-seeking society.** *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

LABOUTKOVÁ, Šárka. **Transparency in economic and political decision-making: the identification of sunshine rules for transparent lobbying.** In DANUBE: *Law and Economics Review*, 8 (3), 157-171 (DOI: 10.1515/danb-2017-0011).

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. **The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture.** *The Quarterly Journal of Economics*, v.

106, n. 4, p. 1089-1127, 1991.

LAMBSDORFF, Johann Graf. **The Institutional Economics of Corruption and Reform-Theory, Evidence and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/44837207_The_institutional_economics_of_corruption_and_reform_theory_evidence_and_polic>

_____. **Corruption and rent-seeking**. *Public Choice*. N. 113, p. 97-125, 2002.

LARGERLOF, Johan; Frisell, Lars. **Lobbying, Information Transmission and Unequal Representation**. *Centre for Economic Policy Research*, nº 4313, p. 1-27, 2004.

LAZARINI, Sergio. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LESSIG, Lawrence. **Institutional Corruptions**. *Edmond J. Safra Working Papers*, Nº. 1, 2013. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2233582>>

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, nº 76, 2006.

_____; CHEIBUB FIGUEIREDO, Argelina. **A crise atual e o debate institucional**. *Novos Estudos*. CEBRAP: São Paulo, 2017.

LIMA, Fernando Rister de Sousa. **Racionalidade dos Direitos Sociais sob a Óptica da Constituição Como Acoplamento Estrutural entre os Sistemas Jurídico e Político**. *Revista de Direito Público da DPU* nº 35: Brasília, 2010.

LODI, Joao Bosco. **Lobby: os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986. 170 p.

LOUREIRO, Maria Rita, OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga. **“Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”**, in *Burocracia e política no Brasil. Desafios para a ordem democrática no século XXI* (org.: Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio e Regina Silvia Pacheco), Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MACIEL, Marco. Pronunciamento em plenário. Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496252>>

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

_____; 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>

_____. **Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos**. São Paulo: Leviathan, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249>>

_____; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Lobby e democracia no Brasil**. *ComCiência*, 2005. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/07/09.shtml>

MARRARA, Thiago. **Método comparativo e Direito Administrativo**. Dourados: *Revista Jurídica UNIGRAN*, v. 16, nº 32, Jul/ Dez. 2014.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo. 2008.

MASHAW, Jerry L. **Greed, chaos, & governance. Using public choice to improve public law**. New Haven: Yale University Press, 1997.

MCCORMICK, Robert E; TOLLISON, Robert D. **Politicians, legislation and the**

- economy: an inquiry into the interest-group theory of government*. Boston: Martinus Nijhoff, 1981, 134 p.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil work**. *Checking the president in a multiparty system*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.
- _____. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008.
- MEYNAUD, Jean. **Os grupos de pressão**. Lisboa: Europa-América, 1996. 146 p.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Dominação e Resistência**. Desafios para uma política emancipatória. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MILOJEVICH, Allyn Katherine, **Interest Groups, Political Party Control, Lobbying, and Science Funding: A Population Ecology Approach**. PhD diss., University of Tennessee, 2014. Disponível em: <https://trace.tennessee.edu/utk_graddiss/3153>
- MISHRA, Ajit. **Corruption, hierarchies and bureaucratic structure**. In: ROSE ACKERMAN, Susan (Ed.). *Internacional handbook on the economics of corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006.
- MOE, Terry M. **The organization of interests: incentives and the internal dynamics of political interest groups**. Chicago: University of Chicago Press, 1980, 282 p.
- MONTEIRO, Jorge V. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, 2016.
- MOREIRA, Felipe Lélis. **Impacto do uso de dados abertos sobre a assimetria de influência do lobby no Congresso Nacional** [manuscrito] / Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2021.
- NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- OECD. **Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying**. OECD Publishing, 2014.
- _____. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. OECD Legal Instruments. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>.
- _____. (2019). **Lobbyists, government and public trust**. Vol. 1: increasing transparency through legislation. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-publictrust-volume-1-9789264073371-en.htm>
- _____. **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying 2010**. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>.
- _____. **Lobbyists, government and public trust**: increasing transparency through legislation, vol. 1. 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trustvolume-1-9789264073371en.htm>
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 44, 1998.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,

Unicamp, Campinas, 2004.

Oliver González, AB (2019). **Análise e regulação do lobby na União Europeia**. [Análise e regulação do lobbying na União Europeia]. *Academia Vivat. Revista Comunicação*, (149), 91-108.

PALETZ, David L.; OWEN, Diana; COOK, Timothy E. ***Policymaking, Power, and Accountability in the Bureaucracy. 21st Century american government and politics. Flatworld knowledge***; Edition: v1. 2013.

PELTZMAN, Sam. **The economic theory of regulation after a decade of deregulation**. *Brooking Papers on Economic Activity*. Washington, DC: The Brooking Institution Press, 1989.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy e RAILE, Eric. “**Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas**”. In *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*, org. Magda Inácio e Lucio Rennó, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

PEREIRA, Felipe Barboza. **A regulamentação do lobby no Brasil: entre o realismo pessimista e o mito macunaímico**. 2019. 252f. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, 1997. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>

PIERSON, Paul. “**Public Policies as Institutions**”. In: Skowronek, Stephen; Galvin, Daniel; Shapiro, Ian (eds). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York: New York University Press, 2006.

PILATTI, Adriano. **O Princípio Republicano na Constituição de 1988**. In Manoel Messias Peixinho, Isabela Franco Guerra, Firly Nascimento Filho (org.), *Os Princípios na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. In *Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo, Atlas: 2013.

PROSS, A. P. 2007. “**Lobbying: models for regulation**”. *OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency*, 7- 8 June. Paris: OECD. OECD. 2009. *Lobbyists, government and public trust. Volume 1 – increasing transparency through legislation*. Paris: OECD.

QUEIROZ, Flávio de Lima. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro**. *Revista Em Tese. PPGSP – UFSC*, v. 13, n. 1, jan./jun., 2016.

QUEIROZ, Jorge. **Corrupção – o mal do século: entender para vencer o maior crime contra a sociedade**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

RANGONE, Nicoletta. **A behavioral approach to administrative corruption prevention**. In: *Preventing corruption and promoting good government and public integrity* (org.: Augutí Cerrillo I Martiniz e Juli Ponce): Bruxelas, 2017.

REIS, Elisa Pereira. **Processos e escolhas: estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de Campanha (público versus privado)**. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <http://bit.ly/Livro_ReformaPolitica>

RODRIGUES, Ricardo J. **Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2000.

RODRIGUES, Leda Boechat. **Grupos de pressão e grupos de interesses**. In Vários autores. Curso de introdução à Ciência Política. Brasília, Ed., Universidade de Brasília.

RODRIGUES, R. J. P. **A adoção dos parâmetros da OCDE para a regulamentação do lobby no Brasil**. Revista Eletrônica Direito e Política, vol. 10, nº 3, 2015.

RODRIGUES, Ricardo. **Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos**. Revista do Senado Federal, Brasília, a. 49 n. 196, 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496617/000967052.pdf?sequence=1>>

RONIT, Karsten; Schneider, Volker. **The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany**. *Parliamentary Affairs*, vol. 51, nº 4, 1998, p. 559-567.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. 2ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2016.

_____. **Corruption: a study in political economy**. London: Academic Press, 1978.

_____. **Análise econômica progressiva do direito – e o novo Direito Administrativo**, trad. Mariana Mota Prado. In: Regulação Econômica e Democracia – O Debate Norte-Americano. Org. Paulo Mattos *et al.* São Paulo: Editora 34, 2004.

Sahd e Valenzuela (2016) **Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315828914_Lobby_Regulation_in_Chile_a_Pathway_toward_Reducing_Inequality

SALISBURY, Robert H. **Interest groups**, In: F. I. Greenstein y N.W. Polsby (eds.). *Handbook of political science*. Reading, Mass: Addison-Wesley, vol. 4, 1975.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: Convergências e divergências**, Texto para Discussão, Nº. 2141, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015.

_____; PINHEIRO, Bruno R.; SILVA, Denisson (2020). **Mais regulação, menos registro? Análise do Efeito Causal da Honest Leadership and Open Government Act sobre a Regulação do Lobby e Shadow Lobbyists** (trabalho em curso, draft sob demanda).

_____; CUNHA, Lucas. **Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada**. Texto para Discussão nº 2094, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015. Acessível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4374/1/td_2094.pdf>

_____. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil** – Brasília: Senado Federal, 2007.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). **Lobby Desvendado - Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

- SENADO FEDERAL. **Pesquisa DataSenado**: Panorama Político - 11/2022. Instituto de Pesquisa DataSenado. Acesso em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/paineis_dados/#/?pesquisa=panorama_politico>
- SØREIDE, Tina; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption in State Administration**. *Yale Law & Economics Research Paper*, nº 529. 2015.
- _____. **Corruption in public procurement**. *Causes, consequences and cures*. Chr. Michelsen Institute, 2002.
- SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna. **O Lobby nos EUA**. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). *Lobby Desvendado - Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*. 1ªEd. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- STEARNS, Maxwell L. e ZYWICKI, Todd J. **Public choice concepts and applications in law**. St. Paul, Thompson Reuters, 2009.
- STIGLER, George J. **The theory of economic regulation**. *Bell Journal of Economics and Management Science*, New York, v. 2, n. 1, 1971.
- TAGLIALEGNA, Gustavo. “**Grupos de pressão e a tramitação do projeto de lei de biossegurança no Congresso Nacional**”. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para discussão Nº. 28, 2005.
- TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron; KLEIN, Vinicius. **Rent-seeking e grupos de interesse**. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo; KLEIN, Vinicius (Org.). *Análise econômica do direito: justiça e desenvolvimento*. Curitiba: Editora CRV, 2016.
- THE FEDERALIST NUMBER 10, 1787. *Founders Online, National Archives*. [Original source: **The Papers of James Madison**, vol. 10, 27 May 1787–3 March 1788, ed. Robert A. Rutland, Charles F. Hobson, William M. E. Rachal, and Frederika J. Teute. *Chicago: The University of Chicago Press*, 1977, pp. 263–270]. Acesso em: <<https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-10-020178>>
- THOMAS, Clive S. **Lobbyists: Definitions, Types and Varying Designations**. In: *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*, ed. Clive S. Westport, Praeger Publishers. 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América** - sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. **Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas**. España: 2014.
- TRUMAN, David B. **The Governmental Process Political Interests and Public opinion**. New York: Alfred A Knopf. 1951.
- TULLOCK, Gordon. **Why so much stability?** *Public Choice*, vol. 37, Nº. 2, 1981.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2010 Lobbying disclosure: observations on lobbyists' compliance with disclosure requirements. Washington: GAO, April, 2011.
- WEBER, Max. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. In: COHN, Gabriel (Org.). *Max Weber: sociologia*. São Paulo: Ática, 1979.
- ZAMPIERI, E. **Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional**. *E-Legis*, v. 6, n. 12, p. 122-136, 2013.

10. APÊNDICE

Tabela __ Comparação PL nº 1202/07 (original) e PL nº 2914/22 (substitutivo)

TEMA	PL nº 1202/07 (original)	PL nº 2914/22 (substitutivo)
EMENTA	Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações.
SUJEITO PASSIVO / ÂMBITO DE INCIDÊNCIA	Art. 1º. Esta lei disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal , e dá outras providências.	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos integrantes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário , com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações previstos no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, abrangidos: I – os órgãos da administração pública direta, inclusive o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e outros órgãos que exerçam funções essenciais à justiça; II – as entidades da administração pública indireta: autarquias, fundações públicas, empresas públicas, consórcios públicos, sociedades de economia mista e outras controladas direta ou indiretamente pela União.
NÃO APLICAÇÃO	Art. 10. Não se aplica o disposto nesta Lei a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.	Art. 7º [...] § 1º Por sua natureza, não configura representação de interesse privado o exercício regular de atividade legislativa por agente político. Art. 9º Para fins desta Lei, não configuram representação de interesse : I – o atendimento a usuários de serviços públicos e as manifestações e demais atos de participação desses usuários, nos termos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; II – a comercialização de produtos e a prestação de serviços por empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias; III – a prática de atos no âmbito de processos administrativos, judiciais e legislativos, na forma estabelecida na legislação processual e na Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil); IV – a prática de atos com a finalidade de expressar opinião técnica solicitada por agente público, desde que a pessoa que expressa a opinião não participe de processo de decisão em atuação estatal como representante de interesse; V – o envio de informações ou documentos em resposta ou em cumprimento de solicitação ou determinação de agente público; VI – o acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; VII – o exercício do direito de petição ou de obtenção de certidões, nos termos do inciso XXXIV do caput do art. 5º da Constituição Federal; VIII – o comparecimento a sessão pública, a audiência pública, a reunião pública, ou a quaisquer eventos abertos ao público em órgãos ou entidades públicos como exercício do direito de acompanhamento de atividades públicas, de participação social e de manifestação política; IX – o monitoramento dos processos e a coleta de informações e dados para elaboração de análises, pesquisas, estudos, indicadores ou diagnósticos relacionados à atividade administrativa ou legislativa; X – a realização de entrevistas ou a captação de imagens e sons para fins jornalísticos, informativos e documentais.
PRINCÍPIOS	Ø	Art. 3º O exercício da atividade de representação de interesse orientar-se-á pelos seguintes princípios : I – transparência; II – acesso à informação; III – legalidade; IV – ética; V – probidade; VI – integridade; VII – boa-fé; VIII – livre manifestação de pensamento e participação; IX – promoção do acesso de entidades da sociedade civil aos processos decisórios do Estado; X – liberdade de associação para fins lícitos e de representação coletiva; XI – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; XII – desenvolvimento do

controle e participação social da administração pública; XIII – garantia da autonomia e liberdade de exercício da atividade sindical conforme o disposto no art. 8º da Constituição Federal.

DEFINIÇÕES GERAIS

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:

I – **decisão administrativa** toda e qualquer deliberação de agente público que envolva:

a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo; b) a realização de despesa pública ou a sua modificação; c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição; d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo; e) a aposição de veto ou sanção de Projeto de Lei ou a ato legislativo equivalente; f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão;

II – **órgão público decisor**, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiado por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma;

III – **entidade representativa de grupo de interesse**, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupos de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa;

IV – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais, ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

V – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

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

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

VIII – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.

Art. 4º Para fins desta Lei, considera-se:

I – **representação de interesse**: interação entre pessoa natural ou jurídica e agente público quando destinada a influenciar processo ou tomada de decisão no âmbito de:

a) formulação, implementação e avaliação de estratégia de governo, política pública, ato administrativo, decisão regulamentar ou atividades correlatas; b) licitações e contratos; c) elaboração, alteração ou revogação de leis e demais atos normativos;

II – **representante de interesse**: a) a pessoa natural que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não, com ou sem vínculo trabalhista ou de prestação de serviços com o titular do interesse representado; b) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que realiza atividade de representação de interesse próprio ou de terceiro, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não, ainda que o objeto social, o estatuto, o instrumento de constituição ou o documento que explicitam as finalidades institucionais não contemplem a atividade de representação de interesse de forma expressa e mesmo que não haja mandato expresso ou contrato de prestação de serviços com o titular do interesse representado;

III – programa de integridade: conjunto de normas, mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, no âmbito de pessoa jurídica de direito privado, com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e, ainda, fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional;

IV – **agente público**: pessoa natural que exerce mandato, cargo, função ou emprego públicos por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ainda que transitoriamente ou sem remuneração;

V – audiência: interação presencial ou telepresencial realizada dentro ou fora do local de trabalho, com ou sem agendamento prévio, em território nacional ou estrangeiro em que haja representação de interesse e participação de agente público;

VI – **poder público**: Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo, abrangidos todos os órgãos da administração pública direta federal, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, os outros órgãos que exerçam funções essenciais à justiça e, ainda, as entidades da administração pública indireta federal, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, consórcios públicos, sociedades de economia mista e outras controladas direta ou indiretamente pela União.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, equiparam-se a agente público o presidente, o vice-presidente e os diretores ou ocupantes de cargos equivalentes em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos.

DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS – REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES	Ø	Art. 2º É livre a representação de interesse perante agente público, como exercício legítimo de garantias constitucionais das pessoas naturais e jurídicas, observado o disposto nesta Lei e nas demais normas administrativas, civis e penais, bem como os limites impostos pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) quanto às atividades privativas da advocacia. Art. 5º A representação de interesse adquire caráter profissional por autodeclaração ou pelo exercício da atividade pela pessoa natural ou jurídica com habitualidade. / § 1º Para fins desta Lei, a habitualidade caracteriza-se pela prática de qualquer ato de representação de interesses, idênticos ou não, pela mesma pessoa física ou jurídica: I – com agentes públicos distintos, mais de uma vez, no período de 15 (quinze) dias; ou II – com o mesmo agente público, no período de 30 (trinta) dias. / § 2º O exercício da representação de interesse em caráter profissional, nos termos do inciso XIII do caput do art. 5º da Constituição Federal, não requer: I – formação acadêmica específica; II – associação a órgão ou entidade; III – onerosidade; IV – mandato expresso; V – contrato de trabalho ou de prestação de serviços com o titular do interesse representado; VI – objeto social, estatuto ou finalidade institucional específicos no ato constitutivo da pessoa jurídica representante de interesse. / § 3º A remuneração do representante profissional de interesse, direito respaldado no inciso XIII do caput e no § 1º do art. 5º, no art. 6º e nos incisos IV e XXXIV do caput do art. 7º da Constituição Federal, ou sua retribuição, em conformidade com o art. 594 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), não configura benefício ou vantagem indevidos para fins de caracterização de infração administrativa ou penal, observados os termos desta Lei e o dever de declarar o valor e a origem do recurso à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Art. 6º Para os fins desta Lei, configura atividade de representação profissional de interesse a interação com agente público no intuito de influenciar processo de elaboração, alteração ou revogação de lei e demais atos normativos ou tomada de decisão no âmbito de formulação, implementação e avaliação de estratégia de governo, política pública, ato administrativo, decisão regulamentar ou atividades correlatas ou ainda planejamento de licitações em nome de: I – entidade de classe; II – instituições nacionais e estaduais da sociedade civil; III – organização sindical; IV – associação legalmente constituída. / Parágrafo único. Em observância ao princípio da isonomia, configura atividade de representação profissional de interesse, independentemente de habitualidade, a interação entre agentes públicos quando algum dos agentes: I – representar interesse de órgão constitucionalmente autônomo dos entes federativos, autarquia, fundação pública, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista com o objetivo de influenciar processo ou tomada de decisão de que trata o inciso I do caput do art. 4º desta Lei; II – estiver licenciado para desempenho de mandato classista nos termos do art. 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e representar interesse de confederação, federação, associação de classe, sindicato ou entidade de representação profissional ou, ainda, sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros com o objetivo de influenciar processo ou tomada de decisão de que trata o inciso I do caput do art. 4º desta Lei. Art. 7º [...] § 2º É legítima a representação de interesse exercida por agente político perante agente público de órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Art. 8º A representação profissional de interesse não obsta ou concorre com a representação de interesse em caráter não profissional, preservadas todas as garantias sindicais e profissionais e direitos constitucionais e infraconstitucionais das pessoas naturais e jurídicas. Art. 30. O livre exercício da atividade de representação de interesse independe de denominação profissional, facultadas aos representantes profissionais de interesse a autodenominação e a utilização de termos tais como relacionamento institucional, relacionamento governamental e congêneres, desde que não abranjam função que por lei seja privativa de outra categoria profissional.
DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS – PESSOAS EXPOSTAS POLITICAMENTE	Ø	Art. 24. Em razão da atribuição conferida ao Congresso Nacional no inciso XIII do caput do art. 48 da Constituição Federal, esta Lei estabelece o rol taxativo das pessoas expostas politicamente, distinção justificada em razão da natureza das funções exercidas, legitimando a regulamentação pelos órgãos competentes de normas específicas objetivas de fiscalização de operações financeiras que envolvam: I - os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União; II - os ocupantes de cargo no Poder Executivo da União de: a) Ministro de Estado ou equiparado; b) Natureza Especial ou equivalente; c) Presidente, Vice-Presidente e Diretor ou equivalentes de entidades da administração pública indireta; e d) ocupante de Cargo Comissionado Executivo (CCE) dos níveis 15 a 18 ou equivalentes; III - os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais Regionais Eleitorais, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho da Justiça Federal; IV - os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho, o Procurador-Geral da Justiça Militar, os Subprocuradores-Gerais da República e os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; V - os membros do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral e os Subprocuradores-Gerais do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; VI - os Presidentes e os Tesoureiros nacionais, ou equivalentes, de partidos políticos; VII - os Governadores e os Secretários de Estado e do Distrito Federal, os Deputados Estaduais e Distritais, os Presidentes ou equivalentes de entidades da administração pública indireta estadual e distrital e os Presidentes de Tribunais de

		Justiça, de Tribunais Militares, de Tribunais de Contas ou equivalentes de Estado e do Distrito Federal; VIII - os Prefeitos, os Vereadores, os Secretários Municipais, os Presidentes ou equivalentes de entidades da administração pública indireta municipal e os Presidentes de Tribunais de Contas de Municípios ou equivalentes. / § 1º Em observância ao princípio da isonomia, as regulamentações específicas podem abranger aqueles que, no exterior, sejam: I - chefes de estado ou de governo; II - políticos de escalões superiores; III - ocupantes de cargos governamentais de escalões superiores; IV - oficiais-generais e membros de escalões superiores do Poder Judiciário; V - executivos de escalões superiores de empresas públicas; VI - dirigentes de partidos políticos; VII - dirigentes de escalões superiores de entidades de direito internacional público ou privado. / § 2º A condição de pessoa exposta politicamente perdura por 5 (cinco) anos contados da data em que a pessoa deixou de figurar em qualquer das posições constantes do <i>caput</i> ou do § 1º deste artigo.
DEVERES – LOBISTA / REPRESENTANTE DE INTERESSES	Art. 3º [...] §4º. Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. §7º. Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando. (CURSO DE FORMAÇÃO) §8º. É obrigatória a participação dos representantes referidos no §3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em <u>curso de formação específico</u>, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de método de prestação de contas.	Art. 11. Observados os princípios e as disposições constitucionais, a legislação específica, os demais atos normativos específicos e, ainda, os princípios expressos nesta Lei, são deveres: I – do representante de interesse: a) garantir a veracidade, a integridade e a contemporaneidade das informações disponibilizadas ao agente público e a outros partícipes do processo de representação de interesse; b) informar, previamente à interação com o agente público, ainda que verbalmente, a identificação de todos os participantes da audiência, a identificação dos representados, a descrição do assunto, bem como a natureza da representação, por contrato, delegação, designação ou qualquer outra forma permitida em lei; c) disponibilizar por escrito a identificação de todos os participantes da audiência, a identificação dos representados, a descrição do assunto, bem como a natureza da representação, por contrato, delegação, designação ou qualquer outra forma permitida em lei, em até 4 (quatro) dias úteis após a data da audiência; d) apresentar-se apenas em nome de quem legitimamente represente; e) preservar o direito de expressão daqueles de quem divirja; f) retificar as informações fornecidas de que trata a alínea <i>b</i> deste inciso, para que as disponibilizadas publicamente sobre a audiência coincidam com os fatos, em até 6 (seis) dias úteis após a data da audiência;
DEVERES – AGENTE PÚBLICO	Ø	Art. 11. [...] II – do agente público constante do art. 13 desta Lei: a) buscar conhecer a diversidade de opiniões; b) viabilizar diferentes formas de receber contribuições de representantes de interesse; c) oferecer condições isonômicas de interação aos representantes de interesse; d) fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte a data da audiência, a identificação de todos os participantes, a identificação dos representados e a descrição do assunto para fins de transparência e acesso público à informação, em até 4 (quatro) dias úteis após a data da audiência; e) fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte informações sobre hospitalidades legítimas para fins de transparência e acesso público à informação, em até 6 (seis) dias úteis após o evento; f) retificar as informações fornecidas pelo representante de interesse nos termos da alínea <i>d</i> deste inciso, para que as informações disponibilizadas pelo órgão ou entidade do poder público sobre a audiência coincidam com os fatos, em até 8 (oito) dias úteis após a data da audiência;
DEVERES – ÓRGÃO PÚBLICO	(RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS) Art. 3º [...] §6º. Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.	Art. 11. [...] III – do órgão ou da entidade do poder público de que faz parte o agente público constante do art. 13 desta Lei, observados os requisitos estabelecidos na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e, quanto às pessoas naturais, as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018: a) efetivar em transparência ativa o <u>registro das audiências</u> de que participe agente público constante do art. 13 desta Lei, com a data, a identificação de todos os participantes, a identificação dos representados e a descrição do assunto para fins de acesso público à informação, em até 10 (dez) dias úteis após a data da audiência, e mantê-lo disponível para visualização em formato aberto, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos; b) efetivar em transparência ativa o registro do recebimento de hospitalidade legítima por agente público constante do art. 13 desta Lei, para fins de acesso público à informação, em até 10 (dez) dias úteis após a data do evento, e mantê-lo disponível para visualização em formato aberto, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos. / Parágrafo único. A disponibilização do acesso público a sistema eletrônico de registro pelos órgãos e as entidades do poder público deverá ocorrer em até 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação desta Lei. Art. 13. Os órgãos e as entidades do poder público publicarão em transparência ativa informações de audiência de que participe representante de interesse e: I – Ministro de Estado; II – Comandantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e Oficial-General; III – ocupante de Cargo Comissionado Executivo (CCE) dos níveis 15 a 18 ou equivalentes no Poder Executivo; IV – presidente, vice-presidente e diretor ou ocupantes de cargos equivalentes em autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, controladas direta ou indiretamente pela União; V – membro do Poder

		Legislativo; VI – ocupante de cargo na Câmara dos Deputados cujas funções tenham natureza executiva, nos termos de regulamento a ser editado pela Mesa da Câmara dos Deputados; VII – ocupante de cargo no Senado Federal cujas funções tenham natureza executiva, nos termos de regulamento a ser editado pela Mesa do Senado Federal; VIII – membro do Tribunal de Contas da União, em exercício de função de: a) natureza executiva; ou b) controle externo; IX – ocupante de cargo no Tribunal de Contas da União cujas funções tenham natureza executiva, nos termos de regulamento a ser editado pelo órgão; X – membro do Poder Judiciário em exercício de função de natureza executiva ou legislativa; XI – ocupante de cargo no Poder Judiciário cujas funções tenham natureza executiva, nos termos de regulamento a ser editado pelo Poder Judiciário; XII – membro do Ministério Público da União ou de outro órgão que exerça função essencial à justiça, em exercício de função de natureza executiva; XIII – ocupante de cargo no Ministério Público da União ou em outro órgão que exerça função essencial à justiça, cujas funções tenham natureza executiva, nos termos de regulamento a ser editado pelo órgão. / § 1º As autoridades de que trata este artigo, ou as pessoas por elas designadas, são responsáveis pela completude e pelo registro tempestivo das informações das audiências de que participem. / § 2º São dispensadas de divulgação as informações: I – cujo sigilo seja imprescindível à salvaguarda e à segurança da sociedade e do Estado, incluídas as atividades de segurança e de defesa cibernética; II – cujo sigilo esteja previsto em leis específicas, notadamente quanto às pessoas naturais previstas na Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018. / § 3º A disponibilização do acesso público a sistema eletrônico de registro pelo poder público deverá ocorrer em até 180 (cento e oitenta) dias da data da publicação desta Lei. Art. 15. Os órgãos e as entidades deverão, nos respectivos âmbitos, estabelecer mecanismos e procedimentos internos de integridade, com adoção de regras efetivas de auditoria, transparência, conflito de interesses e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de normativos de ética e de conduta.
CADASTRAMENTO/ CREDENCIAMENTO	Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão <u>cadastrar-se</u> perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento. / §1º. No âmbito do <u>Poder Executivo</u>, caberá à <u>Controladoria-Geral da União</u> promover o credenciamento de entidades de “lobby”. / §2º. Aplica-se o disposto no caput deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração pública federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis. / §3º. Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou a entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas.	Art. 12. Em condições isonômicas às oferecidas a outros profissionais do setor privado, haverá <u>credenciamento de representantes</u> profissionais de interesse perante os órgãos e as entidades do poder público, observados prazos e critérios objetivos, <u>mediante solicitação dos interessados</u>. / § 1º A <u>Mesa do Senado Federal</u> designará órgão único responsável pela regulamentação do credenciamento e órgão único responsável pelo processo de <u>credenciamento perante o Senado Federal</u>. / § 2º A <u>Mesa da Câmara dos Deputados</u> designará órgão único responsável pela regulamentação do credenciamento e órgão único responsável pelo processo de <u>credenciamento perante a Câmara dos Deputados</u>. / § 3º O Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e os outros órgãos que exerçam funções essenciais à justiça deverão designar, no respectivo âmbito, órgão responsável pela regulamentação do credenciamento e órgão responsável pelo processo de credenciamento, observados a legislação e os regulamentos internos. / § 4º A publicação da regulamentação e a disponibilização do serviço de credenciamento deverão ocorrer em até 180 (cento e oitenta) dias da publicação desta Lei. / § 5º Será indeferido ou suspenso o credenciamento de representante profissional de interesse que: I - tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; / II - tenha o seu credenciamento como representante de interesse suspenso por outro órgão ou entidade nos termos desta Lei, enquanto durar a suspensão.

PARTICIPAÇÃO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA	Art. 5º. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício da atividade de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação. / §1º. Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício das atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes. / §2º. Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.	Art. 10. As pessoas físicas e jurídicas poderão solicitar perante os órgãos e as entidades a que se refere o art. 1º desta Lei participação nas audiências públicas que tratem de tema relacionado ao interesse que representem. / Parágrafo único. Por ocasião da realização de audiência pública, esta contemplará, <u>sempre que possível</u>, a participação de convidados com posições favoráveis e contrárias à matéria em discussão.
QUARENTENA	Art. 3º [...] §5º. Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos <u>doze meses</u> anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.	Art. 7º É vedada a representação profissional de interesse privado por agente público, inclusive nos <u>12 (doze) meses</u> subsequentes que deixar de ocupar cargo, emprego ou função pública, excepcionados as hipóteses constantes dos incisos I e II do parágrafo único do art. 6º desta Lei e o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo. [...]
VEDAÇÕES – LOBISTA / REPRESENTANTE DE INTERESSES	Art. 4º. É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo. Parágrafo único. A infração ao disposto no caput acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.	Art. 16. É vedada a oferta de bem, serviço ou vantagem indevida por agente privado que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, que não configure brinde, obra literária publicada ou hospitalidade legítima. / § 1º Brinde é o item de baixo valor econômico distribuído de forma generalizada a título de cortesia, propaganda ou divulgação habitual. / § 2º Hospitalidade legítima é a oferta de serviço ou pagamento de despesas com transporte, alimentação, hospedagem, cursos, seminários, congressos, eventos e feiras, no todo ou em parte, por agente privado para agente público, desde que cumulativamente: I – a participação do agente público esteja diretamente relacionada aos propósitos legítimos do órgão ou da entidade a que pertence; II – as circunstâncias sejam apropriadas à interação profissional; III – os valores sejam compatíveis, na hipótese das mesmas hospitalidades serem ofertadas a outras pessoas nas mesmas condições; IV – os interesses institucionais do órgão ou da entidade a que pertence o agente público sejam observados, e respeitados os limites e as condições estabelecidos nos respectivos regulamentos, atentando-se sempre para possíveis riscos à integridade e à imagem do poder público; V – o custeio seja feito por meio de pagamento direto <u>pelo agente privado ao fornecedor do produto ou ao prestador do serviço.</u> Art. 26. É vedado às pessoas jurídicas de direito privado adotar critérios de seleção de funcionários e de prestadores de serviços ou programa de integridade de caráter discriminatório em razão de opinião política, sexo, estado civil, situação familiar, raça, cor ou religião, em razão das garantias asseguradas pela Constituição Federal, especialmente no caput e no § 1º do art. 5º, no inciso XXX do caput do art. 7º e, ainda, nos termos da Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995.
VEDAÇÕES – AGENTE PÚBLICO / PODER PÚBLICO	Art. 6º. É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo, apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício das atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame. Parágrafo único. A consulta referida no caput ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.	Art. 25. São vedados o tratamento discriminatório ou a regulamentação que impliquem discriminação com base em opinião política, sexo, estado civil, situação familiar, raça, cor ou religião, garantida à pessoa natural não enquadrada diretamente na condição do art. 21 desta Lei a aplicação exclusiva de regras gerais, efetivando o disposto no inciso IV do caput do art. 3º, nos incisos X e XLI do caput e no § 1º do art. 5º e no inciso III do caput do art. 19 da Constituição Federal.

CONTROLE	(RELATÓRIO DE ATIVIDADES E DE GASTOS) Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando 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, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. / § 1º. Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada. / § 2º. Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR. / § 3º. As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado. (DIVULGAÇÃO DOS RELATÓRIOS) § 4º. O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte. / § 5º. A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis. / § 6º. Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962. / § 7º. As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.		Art. 29. A remuneração e a retribuição do representante de interesse, conforme o art. 7º desta Lei, cujos valor e origem sejam declarados à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, bem como os brindes e as hospitalidades legítimas recebidos pelos agentes públicos, nas condições estabelecidas nesta Lei, não serão considerados vantagens indevidas para fins de responsabilização administrativa ou penal, de improbidade ou do disposto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Parágrafo único. A declaração à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do valor recebido em razão da atividade de representação de interesse constitui identificação do declarante como beneficiário da remuneração, bem como a declaração da origem do recurso constitui identificação do contratante, para fins do disposto na legislação administrativa e penal.
	(CONVOCAÇÃO) Art. 8º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.		
	INFRAÇÕES E SANÇÕES – LOBISTA / REPRESENTANTE DE INTERESSES	Art. 4º. [...] provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo. Parágrafo único. A infração ao disposto no caput acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração	Art. 19. Constituem <u>infrações</u> administrativas <u>do representante de interesse</u> que exerça atividade perante agente público: I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada: a) vantagem indevida ou presente que consista em bem ou serviço em razão das atribuições do agente público, ou se houver interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, salvo em caso de brinde e hospitalidade legítima; b) brinde ou hospitalidade fora dos limites e das condições estabelecidos nesta Lei ou em regulamento aplicável ao agente público; II – prestar informações de que trata o inciso I do <i>caput</i> do art. 11 desta Lei com: a) ocultação de situação jurídica incompatível com o exercício da atividade de representação de interesse; b) declaração em desacordo, na extensão ou no conteúdo, com a representação de interesse, desde que comprovada a intenção de ocultar o real interesse defendido; c) ocultação ou dissimulação dos reais clientes ou interesses representados; III – exercer a atividade profissional quando suspenso ou facilitar, por qualquer meio, o seu exercício a representantes suspensos; IV – acarretar, conscientemente, por ato próprio, prejuízo às atividades de outro representante de interesse; V – deixar de disponibilizar ou de retificar, no prazo estabelecido em lei, as informações referentes à representação de interesse realizada perante o agente público; VI – atuar como intermediário do representado ou de terceiros para realização de ato contrário à lei ou destinado a fraudá-la.

	da responsabilidade criminal, na forma da Lei.	Art. 20. Na esfera administrativa, atendidos os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, poderão ser aplicadas ao representante de interesse, pessoa natural ou jurídica, pelo cometimento de infração administrativa prevista no art. 19 desta Lei, as seguintes sancões: I – advertência; II – suspensão; III – multa. / § 1º A advertência, prevista no inciso I do <i>caput</i> deste artigo, aplica-se quando o agente não tiver recebido nenhuma outra sanção prevista nesta Lei ou na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. / § 2º A suspensão, prevista no inciso II do <i>caput</i> deste artigo, por prazo de 30 (trinta) a 90 (noventa) dias, aplica-se aos representantes profissionais de interesse que já tiverem recebido advertência. / § 3º A suspensão, prevista no inciso II do <i>caput</i> deste artigo, por 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses, aplica-se aos representantes profissionais de interesse que já tiverem recebido outra suspensão. / § 4º A multa aplicada a pessoa natural, de valor variável entre 1 (um) e 10 (dez) salários mínimos, é aplicável cumulativamente com advertência ou suspensão, se houver circunstâncias agravantes, nos termos estabelecidos em regulamento do órgão ou da entidade. / § 5º A multa aplicada a pessoa jurídica, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 5% (cinco por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, é aplicável cumulativamente com advertência ou suspensão, se houver circunstâncias agravantes, nos termos estabelecidos em regulamento do órgão ou da entidade. / § 6º No processo administrativo de responsabilização do representante de interesse, a decisão sobre a natureza e a gravidade da infração cometida, a conveniência da aplicação cumulativa da multa e de outra sanção disciplinar e o valor da multa aplicável considerará: I – as peculiaridades do caso concreto; II – as circunstâncias agravantes e atenuantes; III – a participação do representante em programa de integridade, conforme estabelecido em normas e em orientações dos órgãos de controle; IV – a adesão do representante a códigos de condutas e a práticas recomendadas de autorregulação. / § 7º A responsabilização administrativa da pessoa natural representante de interesse não exclui a responsabilização da pessoa jurídica representante de interesse à qual esteja vinculada. / § 8º A responsabilização da pessoa jurídica representante de interesse não exclui a possibilidade de responsabilização individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer outro autor, coautor ou partícipe do ato ilícito, na medida de sua culpabilidade. / § 9º A responsabilização do representante de interesse, pessoa natural ou jurídica, de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer autor, coautor ou partícipe do ato ilícito, nos termos desta Lei, não exclui a obrigação de cumprimento das disposições de outras leis: I – de natureza administrativa, especialmente da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; II – de natureza civil, inclusive do dever de reparação de danos; III – de natureza penal, nos termos da legislação específica, especialmente do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
INFRAÇÕES E SANCÕES – AGENTE PÚBLICO	Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa. § 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do	Art. 17. Constituem infrações administrativas disciplinares do agente público: I – disponibilizar as informações mencionadas nas alíneas ‘d’ e ‘e’ do inciso II do <i>caput</i> do art. 11 desta Lei de forma diversa ou omissa em relação àquela que recebeu do representante de interesse; II – deixar de prestar as informações ou obstar a inclusão das informações mencionadas nas alíneas ‘d’ e ‘e’ do inciso II do <i>caput</i> do art. 11 desta Lei; III – aceitar, para si ou para outrem, vantagem indevida ou presente que consista em bem ou serviço fora das condições estabelecidas nesta Lei ou em regulamento do órgão ou da entidade a que pertence; IV – atuar de modo a constranger ou assediar participantes de audiências com interação presencial, telepresencial ou telemática; e V – exercer atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego. Art. 18. Na esfera administrativa, atendidos os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, poderão ser aplicadas ao agente público as seguintes sancões: I – advertência; II – suspensão; III – demissão, exoneração, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada ou outra forma de extinção de vínculo com o poder público; IV – multa. / § 1º O cometimento das infrações dispostas nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> do art. 17 desta Lei, quando resultar em reduzida lesividade ao interesse público, acarretará advertência, nos termos estabelecidos em regulamento do órgão ou da entidade, exceto quando se tratar de assédio relacionado ao sexo ou à raça ou de qualquer outra discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais de representante de interesse. / § 2º O cometimento da infração disposta no inciso V do <i>caput</i> do art. 17 desta Lei ou a reincidência no cometimento de infrações dispostas nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> do art. 17 desta Lei, exceto quando se tratar de assédio relacionado ao sexo ou à raça ou de qualquer outra discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais de representante de interesse: I - quando resultar em reduzida lesividade ao interesse público, acarretará suspensão de 30 (trinta) a 90 (noventa) dias, nos termos estabelecidos em regulamento do órgão ou da entidade; II - quando resultar em considerável lesividade ao interesse público, acarretará demissão, exoneração, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada ou outra forma de extinção do vínculo com o poder público. / § 3º O cometimento da infração disposta

	disposto no caput, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. § 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.	no inciso IV do <i>caput</i> do art. 17 desta Lei, quando se tratar de assédio relacionado ao sexo ou à raça ou de qualquer outra discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais de representante de interesse, acarretará demissão, exoneração, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada ou outra forma de extinção de vínculo com o poder público. / § 4º A multa, de valor variável entre 1 (um) e 10 (dez) salários mínimos, é aplicável cumulativamente com outra sanção, se houver circunstâncias agravantes, nos termos estabelecidos em regulamento do órgão ou da entidade. / § 5º A aplicação de sanção administrativa ao agente público não exclui a obrigação de cumprimento dos regulamentos aplicáveis ao agente ou das disposições de outras leis: I – de natureza administrativa, especialmente da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; II – de natureza civil, inclusive do dever de reparação de danos; III – de natureza penal, nos termos da legislação específica, especialmente do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
RESPONSABILIZAÇÃO DA PJ CONTRATANTE	Ø	Art. 21. O cometimento de infração por representante de interesse não implica a penalização da pessoa jurídica titular do interesse representado, salvo quando houver abuso de direito, excesso de poder ou violação de estatuto ou contrato social ou ainda restar comprovado que: I – a personalidade jurídica tenha sido utilizada de forma a facilitar ou promover a prática de atos a que se refere o art. 19 desta Lei; ou II – a pessoa jurídica tenha sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. / § 1º A penalidade aplicável à pessoa jurídica titular do direito representado é multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 5% (cinco por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos. / § 2º A responsabilização da pessoa jurídica titular do interesse representado não exclui a responsabilização de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer outro autor, coautor ou partícipe do ato ilícito, na medida de sua culpabilidade. / § 3º A responsabilização da pessoa jurídica titular do interesse representado, de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer outro autor, coautor ou partícipe do ato ilícito, nos termos desta Lei, não exclui a obrigação de cumprimento das disposições de outras leis: I – de natureza administrativa, especialmente da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; II – de natureza civil, inclusive do dever de reparação de danos; III – de natureza penal, nos termos da legislação específica, especialmente do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
PROCESSO ADMINISTRATIVO	Ø	Art. 22. A instauração de processo administrativo para apuração da responsabilidade das pessoas naturais e jurídicas cabe à autoridade máxima dos órgãos e das entidades que integram o poder público, de ofício ou mediante provocação, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa e respeitadas as atribuições constantes dos atos normativos disciplinares de cada órgão ou entidade, no que não contrarie o disposto nesta Lei. / § 1º A competência para a instauração do processo administrativo poderá ser delegada, vedada a subdelegação. / § 2º No âmbito do Poder Executivo federal, compete à Controladoria-Geral da União instaurar processo administrativo de responsabilização de representante de interesse. / § 3º O processo administrativo para apuração de infrações será conduzido e julgado por comissão permanente designada pela autoridade instauradora composta de, no mínimo, 3 (três) servidores concursados, com, no mínimo, 3 (três) membros com mandato de 2 (dois) anos. Art. 23. O processo administrativo terá prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data da publicação do ato que o instaurar, que poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora. / § 1º Será concedido prazo máximo de 30 (trinta) dias para defesa, contado da data de intimação do sujeito passivo. / § 2º Após a instrução do processo, a comissão apresentará nos autos o relatório sobre os fatos apurados e a eventual responsabilidade do sujeito passivo, com motivação sobre a penalidade, sua duração, termos de efetivação e, se for o caso, o valor da multa. / § 3º Os valores oriundos do pagamento de multa pelo cometimento de infrações previstas nesta Lei serão revertidos em benefício de ações ou projetos de promoção da cidadania, da democracia e da ética, nos termos estabelecidos em regulamento do órgão ou da entidade. / § 4º Aplicam-se subsidiariamente as disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao processo administrativo de que trata este Capítulo.
PRAZO PRESCRICIONAL	Ø	Art. 28. Prescrevem no prazo de 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei. § 1º A contagem do prazo previsto no <i>caput</i> deste artigo inicia-se na data do ato, salvo em casos de infração permanente ou continuada ou, ainda, se a infração consistir em ocultação ou omissão, caso em que o início do prazo dar-se-á na data em que cessar a ação. § 2º A prescrição de que trata este artigo será: I - interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração; II - suspensa por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

CÓDIGO DE CONDUTA	Ø	Art. 31. O Código de Conduta e Integridade de que trata o § 1º do art. 9º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelecerá normas relativas à representação de interesse, observado o disposto nesta Lei, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação.
--------------------------	---	---

DISPOSIÇÕES DIVERSAS	Ø	(MANEJO DE DADOS PRIVADOS PELO PODER PÚBLICO) Art. 14. O manejo de informação privada recebida pelo agente público por intermédio de representante de interesse dar-se-á na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço ou da função pública exercida. / § 1º A divulgação de informação privada que envolva dados mercadológicos ou comerciais cuja publicidade possa comprometer a atração direta de investimentos, o desenvolvimento econômico, a atividade industrial, a liberdade de empreender, a inovação, a geração de empregos e o ambiente concorrencial requer anuência prévia e expressa do responsável pelo fornecimento da informação ao agente público. / § 2º A divulgação de informação privada que exponha estratégia ou dado sensível para representado cujo interesse seja causa social ou finalidade específica de organização sem fins lucrativos requer anuência prévia e expressa do responsável pelo fornecimento da informação ao agente público.
		(CADASTRO NACIONAL DE REPRESENTANTES DE INTERESSES SUSPENSOS) Art. 27. Fica criado o Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris), no âmbito federal. § 1º Haverá regulamentação do Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris), no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da publicação desta Lei. / § 2º Os órgãos e as entidades que integram o poder público, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção de suspensão, deverão informar e manter atualizados os dados relativos ao representante de interesse e à penalidade aplicada, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris), a partir de sua efetiva implementação.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.	Art. 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
---	---

Elaboração própria.