



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
Faculdade de Direito

PEDRO PAULO TRINDADE FARIAS

**A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY:
DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA**

Brasília - DF

2024

PEDRO PAULO TRINDADE FARIAS

**A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY:
DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA**

*Monografia apresentada ao Programa de
Orientação de Monografias (TCC) da
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília, como requisito parcial das Atividades
de Graduação.*

Professor Orientador: Dr. Mamede Said Maia
Filho

Brasília – DF

2024

PEDRO PAULO TRINDADE FARIAS

**A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY:
DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA**

Brasília, ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Prof. Dr. Antônio Sergio Escrivão Filho
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Prof. Dra. Bistra Stefanova Apostolova
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

*Se eu morrer novo,
Sem poder publicar livro nenhum,
Sem ver a cara que têm os meus versos em letra impressa
Peço que, se se quiserem ralar por minha causa,
Que não se ralem.
Se assim aconteceu, assim está certo.
Mesmo que os meus versos nunca sejam impressos,
Eles lá terão a sua beleza, se forem belos.
Mas eles não podem ser belos e ficar por imprimir,
Porque as raízes podem estar debaixo da terra
Mas as flores florescem ao ar livre e à vista.
Tem que ser assim por força. Nada o pode impedir.*

Fernando Pessoa

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Kátia Rejane Trindade Farias, que sempre me apoiou em qualquer decisão.

A minha irmã, Carla Trindade, que me perturba, mas incentiva a cada momento.

A minha namorada, Luiza Brandão, pela revisão e sugestões no texto.

Ao meu orientador, Professor Mamede Said, pela orientação e direcionamento.

Ao meu pai, Carlos José Alves Farias, mesmo falecido, é presente em todos meus passos.

RESUMO

O *lobby* é um assunto amplamente discutido no âmbito político e jurídico, porém, frequentemente, é alvo de preconceitos e desconhecimento em relação ao seu real significado e prática. Com o intuito de desmistificar o *lobby* e promover um ambiente de discussão a respeito, este trabalho realizou uma análise bibliográfica e documental, bem como em direito comparado. Dessa forma, o objetivo deste estudo foi destacar a necessidade de regulamentação do *lobby* no Brasil, assim como propor a criação de espaços de debate sobre o assunto. Através da revisão de literatura, foi possível compreender a importância do *lobby* como uma ferramenta legítima de representação de interesses em uma sociedade democrática. Não obstante, a pesquisa também abordou a necessidade de estabelecer limites e parâmetros legais para o *lobby*, considerando o princípio de que, no âmbito privado, aquilo que não é proibido é permitido. Logo, a regulamentação adequada é fundamental para garantir transparência, ética e responsabilidade nas práticas de *lobby*, evitando abusos e possíveis conflitos de interesses. Ao longo do estudo, foi possível identificar a existência de experiências de regulamentação do *lobby* em outros países, por meio de legislações específicas e criação de órgãos de controle. A partir dessas análises comparativas, torna-se evidente a urgência da aprovação de um projeto de lei que estabeleça regras claras para o exercício do *lobby* no Brasil. Diante da mística e incompreensão que envolvem a atividade, é necessário promover uma maior conscientização e diálogo sobre o assunto.

Palavras-chave: Lobby. Regulamentação. Transparência. Marco legal.

ABSTRACT

Lobby is a subject widely discussed in the political and legal sphere, however, it is often the target of prejudice and lack of knowledge regarding its real meaning and practice. In order to demystify lobbying and promote an environment for discussion about it, this work carried out a bibliographic and documentary analysis, as well as comparative law. Therefore, the objective of this study was to highlight the need to regulate lobbying in Brazil, as well as to propose the creation of spaces for debate on the subject. Through the literature review, it was possible to understand the importance of lobbying as a legitimate tool for representing interests in a democratic society. However, the research also addressed the need to establish legal limits and parameters for lobbying, considering the principle that, in the private sphere, what is not prohibited is permitted. Therefore, adequate regulation is essential to guarantee transparency, ethics and responsibility in lobbying practices, avoiding abuse and possible conflicts of interest. Throughout the study, it was possible to identify the existence of lobbying regulation experiences in other countries, through specific legislation and the creation of control bodies. From these comparative analyses, the urgency of approving a bill that establishes clear rules for the exercise of lobbying in Brazil becomes evident. Given the mystique and misunderstanding surrounding lobbying, it is necessary to promote greater awareness and dialogue on the subject.

Keywords: Lobby. Regulation. Transparency. Legal Landmark

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1. ENTENDENDO O QUE É LOBBY	12
1.1 Recorte histórico	14
1.1.1 O surgimento do Lobby.....	14
1.1.2 Lobby no Brasil.....	15
1.2. Desmistificando a prática	16
1.2.1 Lobby como ferramenta democrática.....	18
2 A PRÁTICA INFORMAL E AMBÍGUA DO LOBBY	21
2.1 Corrupção ativa	27
2.1.1 Índices de Corrupção.....	29
2.2 Tráfico de Influência	31
3. A EXPERIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY	34
3.1 Estudo comparado com Chile e EUA	35
3.2 Marco Legal no Brasil: Projeto de Lei nº 1.202/2007	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

O *lobby* está constantemente presente na sociedade e nos noticiários na atualidade. Com isso, é preciso saber o que é essa prática, pois é evidente que grande parte da sociedade não sabe em que consiste essa atividade tão associada ao tráfico de influência e corrupção. Consoante a isso, vemos a imagem abaixo:

Figura 1 – Manchete de notícia



Fonte: g1 Rio, 2023¹

Como se percebe, o termo “lobista” é frequentemente usado para simbolizar condutas ilícitas e para apresentar o *lobby* como atividade criminosa, principalmente no meio político. Mas é fulcral dizer que o *lobby* é muito mais que uma conduta que é associada ao crime.

De acordo com E-book elaborado pela Câmara dos Deputado, *lobby* é “o processo pelo qual os indivíduos ou grupos interessados em ações públicas buscam participar do processo estatal de tomada de decisões”².

Contudo, quais métodos podemos utilizar para buscar a tomada de decisões? Essa busca por tomada de decisões é a única ação dos lobistas? Essa é a problemática que precisamos delimitar para melhor compreender a atividade de *lobbying*.

¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/09/13/alvo-da-lava-jato-lobista-fernando-baiano-celebra-vitoria-em-licitacao-para-a-intervencao-do-rj-um-dia-antes-da-disputa-veja-mensagem.ghtml>
Acesso em: 22 jul. 2024.

² Ebook. O que é Lobby. Disponível em: https://evc.camara.leg.br/site/wp-content/uploads/2022/04/o_que_e_lobby.pdf Acesso em: 17 jul. 2023.

Os lobistas buscam defender os interesses de grupo que representam e participar na elaboração de políticas públicas que afetem o grupo e a sociedade. Dessa forma, acompanham projetos no Legislativo, fazem uma análise técnica das propostas e avaliam a intervenção para mudança de proposições que beneficiem o grupo. Com isso, o *lobby* é uma atividade de pressão política legítima, pois deve defender interesses institucionais agindo com transparência e de acordo com os princípios constitucionais da impessoalidade e legalidade.

É possível constatar que o *lobby* está na raiz de grandes mudanças ocorridas na sociedade, inclusive no Brasil. Nesse sentido, existem relatos de que a Redemocratização, Proclamação da República, mudança da capital para Brasília e diversos outros eventos no Brasil foram fruto de intenso *lobby*. Logo, é uma atividade que gera diversos impactos positivos.

Entretanto, o *lobby* não está regulamentado e é fato que alguns indivíduos cometem atividades ilícitas, como corrupção ativa e tráfico de influência, enquanto estão fazendo pressões para defender interesses de grupos, mas esse método de pressão não é legítimo.

Portanto, urge a necessidade de uma regulamentação específica para o *lobby* para que haja controle e monitoramento dessa atividade no Brasil, e para que atos criminosos sejam menos frequentes quando envolver a administração pública. Ademais, é preciso que o *lobby* seja fortalecido e mais grupos sejam fontes de pressão políticas para que seus pedidos sejam atendidos e a sociedade possa evoluir. A prática ética e responsável do *lobby* pode contribuir, consequentemente, para aproximar o coletivo das decisões governamentais.

Logo, esse tema surge devido ao constante preconceito relacionado ao tema e à disseminação de Fake News considerando que *Lobby* é algo que envolve necessariamente corrupção ou tráfico de influência. Em geral, se disseminou o equívoco de que lobistas eram criminosos, sendo necessário, assim, desmistificar o significado dessa atividade.

Não obstante, diversos atores já discorreram, no Brasil, sobre a importância do tema, pois é uma atividade que usualmente é praticada, mesmo não sendo regulada. Como exemplo disso, temos “O Lobby e o Interesse Público” de Luigi Graziano e “o Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?” de Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto. Embora não se trata de um tema inovador, é necessária a discussão para que inverdades não seja disseminada e para que a legitimidade da atividade seja levada em conta.

Diante disso, esta monografia está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo se dedicará a conceituar e desmistificar a prática da representação de interesses perante o poder público, além de explorar o surgimento dessa atividade. O segundo capítulo abordará a necessidade de regulamentação do *lobby* e esclarecerá as distinções entre o *lobby* e outras atividades com as quais ele é frequentemente confundido. Finalmente, o terceiro capítulo, após argumentar a favor da regulamentação, apresentará algumas experiências internacionais relevantes e analisará a situação atual no ordenamento jurídico brasileiro.

1. ENTENDENDO O QUE É *LOBBY*

Antes de adentrar no mundo do *lobby*, é preciso delimitar e esclarecer o seu conceito, pois já foi apresentado que a atividade possui uma representação de sentido opaca. Isto é, o *lobby* muitas vezes é definido como uma atividade criminosa, mas a realidade não é essa.

Dito isso, *lobby* é, nas palavras de Thompson:

"qualquer ação destinada a influenciar instituições governamentais. A ação pode ocorrer em qualquer dos níveis de governo, seja federal, estadual ou municipal. Seu escopo pode incluir legislação, atividade regulatória realizada no âmbito das agências regulatórias e negociações referentes a contratos do setor público"³

Diante do exposto, podemos delimitar que o *lobby* é uma atividade que busca influenciar instituições governamentais em qualquer esfera pública, abrangendo o Legislativo e Executivo. Além disso, uma das principais áreas de atuação é o Legislativo, porém a esfera executiva não se furta da participação do *lobby*, pois os escopos das negociações relacionadas a contatos do setor público são alvos também.

Além disso, através do entendimento do Said Farhat⁴, o *lobby* é uma atividade que acontece de forma ética e dentro da lei, ou seja, conectar o *lobby* com corrupção ou tráfico de influência é descaracterizar o real conceito.

Em vista disso, é possível desassociar o *lobby* das atividades ilícitas, pois atos que vão contra a administração pública e caracterizam crime não podem mais ser entendidos como *lobbying*. Dessa forma, um dos principais objetivos deste trabalho é esclarecer o que é *lobby* e o que não é.

Outrossim, como veremos adiante, o *lobby* é uma atividade intrínseca ao pluralismo democrático, pois vários centros de interesses devem fazer pressão política para que sejam tomadas melhores decisões para a população através dos representantes.

O *lobby* é atividade essencial para a participação da sociedade no debate democrático, pois as formações de grupos de interesse se dão a partir de associações de indivíduos ou

³ THOMPSON, Stuart, JOHN, Steve. Public affairs in practice; a practical guide to lobbying. London, Philadelphia: Kogan Page, 2007. p.3

⁴ FARHAT, Said. Lobby: o que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

entidades, públicas ou privadas, que compartilham objetivos comuns e se agrupam para influenciar a formulação de políticas públicas em benefício de seus interesses. De acordo com essa definição, qualquer organização, independentemente de sua estrutura formal ou legal, que reúna interesses convergentes e se empenhe em representá-los para alcançar vantagens, pode ser classificada como um grupo de interesse. Farhat (2007) destaca que:

O grupo pode ter inspiração política, visar a interesses ou vantagens econômicas, inspirar-se em razões altruísticas ou dedicar-se à propagação de ideias novas, para melhoria das condições gerais da sociedade ou de alguns de seus segmentos.⁵

Ademais, o *lobby* é amplamente estudado no campo da Ciência Política, onde diversas definições o caracterizam como uma atividade realizada por representantes que atuam defendendo interesses específicos. Essas definições variam, mas geralmente descrevem o *lobby* como um processo de influência e negociação entre grupos de interesse e tomadores de decisão, com o objetivo de moldar políticas públicas e decisões governamentais em favor dos interesses representados. Como destaca-se abaixo:

“Lobby é uma palavra que veio da língua inglesa, e etimologicamente designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se um verbo e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesse (os “lobistas”) que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem dos tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada de edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam.”⁶

Atualmente, o Brasil não possui regulamentação específica, como se verá no Capítulo 3 deste trabalho, mas possui alguns projetos que buscam essa regulamentação e definição do que seria a representação de interesses. Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 1.202/2007⁷, em seu art. 3º, apresenta os seguintes conceitos:

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

⁵ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Aberje, 2007. P.146

⁶ GOZETTO, Andréa Cristina; IANONI, Marcus; MANUSO, Wagner Pralon. *Lobby e a reforma política*. Teoria e Debate, São Paulo, n.98, 2012. P.120

⁷

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:

Em vista disso, lobista é exclusivamente um agente que atua através de pressão direcionada a um agente público, isto é, um indivíduo com poder de decisão na esfera pública (ou mesmo a qualquer parente desse indivíduo), com o objetivo de alcançar a decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesses que representa.

Por fim, é pertinente apresentar a definição de *lobby* conforme disposta no Dicionário Online de Português⁸: "Grupo organizado que busca influenciar as decisões de outras pessoas, especialmente o voto de parlamentares; rede de influência política: *lobby* político".

1.1 Recorte histórico

1.1.1 O surgimento do Lobby

O termo "lobby" teve sua origem nos Estados Unidos, tornando-se amplamente conhecido durante a presidência de Ulysses Grant (1869-1877). Naquela época, o presidente era frequentemente abordado no *lobby* de um hotel por pessoas que solicitavam diversos tipos de auxílio. Com o tempo, essa prática se desenvolveu e foi reconhecida profissionalmente, à medida que as solicitações se tornaram mais comuns e passaram a envolver grupos sociais organizados. Essas demandas evoluíram de simples pedidos individuais para a mobilização de interesses que influenciavam decisões normativas.

Porém, é interessante pontuar que o *lobby* é uma atividade bem antiga, pois, existem relatos dessa atividade antes da criação dos Estados Unidos da América. Assim, o Oxford English Dictionary fornece exemplos de lobistas datando de 1640, quando cidadãos britânicos se comunicavam com seus representantes eleitos na Câmara dos Comuns em *lobbies*. Entretanto, foi nos Estados Unidos que o *lobby* se tornou mais estruturado e estabelecido como uma atividade democrática real. Pode-se afirmar que os lobistas são parte integrante da estrutura democrática desde a primeira sessão do Congresso americano. Não obstante, o Senador William Maclay, da Pensilvânia, descreveu em seu diário que comerciantes da cidade de Nova York, interessados na aprovação de uma lei tarifária, ofereciam jantares aos congressistas.

⁸ Disponível em: <https://www.dicio.com.br/lobby/>

Assim, surgem os principais relatos do surgimento do *lobby* na sociedade mundial.

1.1.2 Lobby no Brasil

Já no Brasil, a literatura não é tão farta para cravarmos os acontecimentos históricos do seu surgimento. Entretanto, existem relatos que o *lobby* existe no Brasil há séculos, sendo a Abolição da Escravidão, para alguns autores, um exemplo disso⁹. Além disso, temos grandes instituições que desde a sua criação são institutos feitos para exercer o *lobby*, como é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil que, na Conferência Nacional da OAB, em 1958, incluiu o tema “Advocacia e Poder Legislativo: Lobbying” com o objetivo de informar e ensinar os advogados acerca de como defender seus interesses perante o governo.

Ademais, o Brasil passou por um longo período ditatorial de 1964 até 1985, e nesse período as pressões políticas no Legislativo foram diminuídas. O Executivo centralizava bastante o poder e não dava abertura para pressões, inclusive no âmbito legislativo. Dessa forma, pode-se afirmar que o *lobby* é uma atividade que depende da democracia para que ocorra de forma legítima, pois governos autoritários não dão abertura para centros de interesses diferentes dos que estão no poder. Entretanto, nos últimos anos da ditadura, grupos surgiram e a pressão no Governo Ditatorial começou a ganhar força. Desse modo, em meados de 1970 começou a movimentação de profissionais das relações públicas¹⁰, do que são exemplos:

1) Disputa de 1978 a 1980 entre distribuidores de veículos e montadoras, que terminou com um acordo de paz intermediado pelo Palácio do Planalto.

2) Disputa entre plantadores de frutas, notadamente de cítricos, e produtores de refrigerante, em 1975. Os plantadores queriam estabelecer um percentual de suco de frutas nos refrigerantes.

3) No fim dos anos 70 e início dos 80, uma disputa entre transportadores de cargas, nacionais e multinacionais, encerrou-se com o veto presidencial ao projeto de lei que permitia a entrada de empresas multinacionais no setor.

4) A indústria da comunicação mobilizou-se entre 1978 e 1984 para impedir a aprovação de projeto que baniu a propaganda de cigarros na televisão.¹¹

⁹ FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo: Sagra, 1987.

¹⁰ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 42 n. 168 out./dez. 2005. p.36

¹¹ *ibidem*

Porém, todos os exemplos acima são representações de pressões políticas feitas por grandes empresários que, com o surgimento da crise econômica, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, pararam de apoiar o regime militar. Com isso, o regime começa a perder força e a iniciar uma abertura política, pois a inflação a carestia e diversos outros fatores contribuíram para a perda de poder e o descontentamento da população. Assim, mais grupos aptos a exercer pressão política surgem, tais como os Sindicatos dos Trabalhadores, que tiveram uma enorme contribuição para a derrocada da ditadura militar. Destarte, a prática do *lobby* se fortaleceu no Brasil com a redemocratização, a partir da década de meados da década de 1980.

Em vista disso, é claro que o *lobby* perpassa pela história do Brasil, mas não temos relatos antigos, pois durante muito tempo fomos colônia e as decisões não eram tomadas no território nacional. Além disso, a democracia brasileira ainda é muito recente e o maior período democrático é o atual. Sendo assim, o cenário perfeito para “o processo pelo qual os indivíduos ou grupos interessados em ações públicas buscam participar do processo estatal de tomada de decisões” é hodierno.

Outrossim, o *lobby* no Brasil ainda se mantém próximo à informalidade. Por ser frequentemente associado a práticas como tráfico de influência, corrupção ativa e passiva e abuso do poder econômico, sua definição e origem permanecem incertas. Não há uma regulamentação específica que defina claramente a atividade de *lobby* no país, o que dificulta a identificação de um marco histórico preciso para seu surgimento.

Logo, no contexto jurídico brasileiro, o *lobby* é uma atividade que ainda carece de regulamentação específica, o que resulta em um cenário de informalidade e ambiguidade jurídica. Diferente de outras democracias consolidadas, onde a prática do *lobby* é regulamentada e vista como um elemento legítimo do processo democrático. Em conclusão, o *lobby* no Brasil permanece em um terreno nebuloso do ponto de vista jurídico.

1.2. Desmistificando a prática

O "Lobby" já se tornou uma palavra firmemente estabelecida no vocabulário dos brasileiros. No dia a dia, o termo é utilizado de maneira bastante ampla para referir-se à promoção de interesses perante qualquer pessoa que tenha poder de decisão. Entretanto, na literatura acadêmica, o conceito de *lobby* tem um significado mais específico, referindo-se,

como visto, à promoção de interesses junto a membros do poder público que têm a capacidade de tomar decisões políticas.

Além disso, muitos usam esse vocábulo para representar ações de pessoas que levam vantagem por conhecer alguém ou pagar quem tem o poder de tomar decisões. Mas isso, definitivamente, não é *lobby*. Trata-se de uma atividade que visa a defender os interesses perante um representante do poder público, e que não pode ser caracterizada como ilícita. Todavia, a população é inundada por manchetes midiáticas que a associam com corrupção e tráfico de influência.

Não obstante, como remontado, o *lobby* não é necessariamente exclusivo de grandes grupos econômicos ou de pessoas abastadas financeiramente, mas deve ser usado por todos os cidadãos, além de organizações da sociedade civil, empresas privadas, associações setoriais, organizações não-governamentais, políticos e movimentos sociais. Assim, através de uma entrevista ao UM BRASIL, Andréa Gozetto relata:

“Lobby é um instrumento de representação legítimo de interesses e é inerente a democracias. Ele nos permite participar do processo decisório. Numa democracia representativa, o cidadão e o mercado precisam se fazer ouvir – ainda mais num País extremamente intervencionista. O governante precisa dos inputs que a sociedade e o mercado trazem. Todo cidadão é um lobista por natureza. Diariamente, você não defende seus interesses em todos os âmbitos? Temos de nos defender diante do governo também. No momento em que criminalizamos o relacionamento do setor público com o privado e com a sociedade civil, estamos exterminando a democracia.”¹²

Dessa forma, é necessário desmistificar a prática e quebrar alguns preconceitos. Enquanto o *lobby* representa a defesa legítima de interesses, o suborno envolve a prática ilícita de pagamentos ilegais para obter favores. Além disso, o *lobby* não é antidemocrático; pelo contrário, é essencial para que diversos grupos possam exercer pressão de forma justa e ter seus interesses representados, sendo crucial para o funcionamento de um governo democrático.

Por fim, o *lobby* tem um impacto positivo, pois não é restrito apenas a grandes corporações. Ele pode ser utilizado para promover mudanças sociais, ambientais e de

¹² GOZETTO, Andréa. Desmistificando o lobby: empresas e cidadãos podem ser lobistas. UM BRASIL. 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/desmistificando-o-lobby-empresas-e-cidadaos-podem-ser-lobistas-afirma-andrea-gozetto> Acesso em: 05 ago. 2024.

governança que beneficiem a sociedade como um todo, e não apenas interesses privados e exclusivos de pequenos grupos ou de segmentos da elite.

1.2.1 Lobby como ferramenta democrática

Os escândalos políticos frequentemente denunciados pela mídia evidenciam que a interação entre lobistas e membros do poder público pode, de fato, levar à prática de crimes contra a administração pública, como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência e fraude em licitações, entre outras condutas criminosas.

Ademais, vale dizer que, ao denunciar escândalos políticos, a mídia desempenha um papel crucial no combate à corrupção no país, pois, a publicização de condutas reprováveis tanto moralmente quanto juridicamente possui um caráter sancionatório também. Contudo, ao praticamente associar o *lobby* a práticas ilícitas, a mídia tem contribuído para a formação de uma visão negativa dessa atividade. Nas reportagens, os lobistas são frequentemente retratados como indivíduos que buscam vantagens indevidas junto ao poder público, recorrendo a ameaças ou a ofertas de recompensas ilegais. Desse modo, a imagem estereotipada do lobista passou a ser a de alguém que atua de forma obscura e dissimulada, procurando acesso privilegiado aos tomadores de decisão e disposto a realizar negociações espúrias com agentes públicos para alcançar seus objetivos.

Os próprios lobistas não ignoram a percepção social predominantemente negativa de sua atividade. Devido ao forte estigma que envolve a prática do *lobby*, muitos preferem identificar-se como profissionais de relações governamentais, representação institucional, consultoria, análise e assessoria política, advocacia corporativa, entre outras denominações usadas no mundo corporativo.

Não obstante, os direitos expressos no artigo 5º da Constituição Federal garantem que o *lobby* lícito é compatível com o ordenamento jurídico de um estado democrático de direito, fundamentado no pluralismo político. Entre esses direitos, podemos citar:

IV - à liberdade de manifestação de pensamento;

IX - à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação;

XVI - à liberdade de reunião;

XVII - à liberdade de associação para fins lícitos;

XXXIII - ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral;

XXXIV, alínea a de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

O inciso IV do artigo 5º da Constituição Federal assegura a liberdade de manifestação de pensamento, um direito fundamental que permite aos indivíduos expressar suas opiniões e defender seus interesses perante a sociedade. Essa liberdade é crucial para a prática do *lobby*, que envolve a transparência na comunicação e na defesa de interesses específicos.

Já a atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, protegida pela Constituição, alinha-se diretamente com a transparência que o *lobby* propõe, assim como o acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral. Muitos escritórios especializados em relações governamentais têm como objetivo disseminar informações relevantes, contribuindo para a formação de opiniões e a tomada de decisões informadas.

Além disso, a liberdade de associação para fins lícitos, também prevista no artigo 5º, é essencial para a prática do *lobby*. Grande parte das associações é criada com o propósito de defender os direitos de seus associados e formar uma unidade capaz de exercer pressão efetiva sobre os tomadores de decisão. Essas associações atuam como representantes legítimos dos interesses de grupos específicos, buscando influenciar políticas públicas e legislações de maneira organizada e transparente.

Não obstante, vale pontuar o art. 8º da Carta Magna brasileira, que dispõem sobre a livre associação profissional e sindical, que são exemplos clássicos de *lobby* no Brasil, haja vista que essas associações e sindicatos possuem o objetivo de representação de classe e defesa de seus interesses perante o poder público e as entidades patronais.

A título de exemplo, temos os sindicatos dos bancários, que possuem diversas campanhas para influenciar decisões dos membros do Judiciário para que não impactem a categoria de forma negativa. Assim, as atividades de grupos de interesses para defender posições específicas podem ser identificadas como *lobby*.

Nesse contexto, fica evidente que o ordenamento jurídico brasileiro, tal como está estruturado atualmente, é compatível com a prática do *lobby*, mesmo que ainda não exista uma

regulamentação específica que estabeleça diretrizes claras para a atividade. A regulamentação, porém, permitiria a criação de um marco legal que não apenas legitimaria a prática, mas também garantiria maior transparência e controle sobre as ações dos lobistas, evitando que sejam confundidas com práticas ilícitas.

Portanto, enquanto o ordenamento jurídico atual já oferece uma base compatível com a prática do *lobby*, a falta de uma regulamentação específica deixa espaço para interpretações ambíguas e potenciais abusos. A criação de um marco regulatório claro e preciso seria um passo importante para garantir que a prática do *lobby* seja realizada de maneira ética e dentro dos limites legais, fortalecendo, assim, a democracia e a participação cidadã no processo político. Desse modo, é possível afirmar que o *lobby* “lícito” integra o conjunto de instrumentos à disposição dos segmentos sociais para a promoção de seus interesses. O *lobby* pode ser um instrumento democrático de representação de interesses, trazendo contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo.

Somando a isso, o *lobby* ajuda os tomadores de decisão ao fornecer informações sobre os itens na agenda pública. Em um contexto que respeita os direitos políticos mencionados anteriormente, diferentes perspectivas sobre uma mesma questão podem ter lobistas atuando, possibilitando um controle mútuo e equilibrado entre as partes envolvidas.

Em vista disso, o *lobby* pode desempenhar um papel crucial na melhoria das decisões, oferecendo suporte aos tomadores de decisão na formulação de soluções que atendam de maneira adequada aos interesses legítimos das diversas partes envolvidas.

2 A PRÁTICA INFORMAL E AMBÍGUA DO LOBBY

Primeiramente, é lamentável que o Brasil enfrente um alto índice de corrupção, o que afeta diversas esferas da sociedade, incluindo o *lobby*. Embora o *lobby* seja uma atividade legítima e essencial ao funcionamento de um Estado Democrático de Direito, ele frequentemente se torna vulnerável à má utilização por parte de indivíduos corruptos, que o empregam de maneira indevida. Com isso, essa realidade cria uma associação negativa com o *lobby*, gerando confusão e ambiguidade quanto à sua natureza e propósitos.

Contudo, para combater essa informalidade e resolver o conflito de conceitos associados à atividade, é crucial implementar uma regulamentação clara e específica. Tal regulamentação deve definir os limites e as condições em que o *lobby* pode ser exercido, garantindo transparência e legalidade nas suas práticas.

Dito isso, de acordo com Thomas¹³, a regulamentação do lobby se concentra em duas questões centrais: (i) evitar vantagens injustas que o *lobby* profissional possa proporcionar; (ii) dificultar condutas antiéticas entre lobistas e agentes políticos, bem como a corrupção.

O primeiro tópico apresenta que, quando o *lobby* não é regulamentado, pode permitir que determinados grupos com mais recursos financeiros ou acesso privilegiado exerçam uma influência desproporcional sobre os tomadores de decisão. Isso cria um desequilíbrio no processo democrático, onde interesses específicos podem ser priorizados em detrimento do bem comum. A regulamentação busca garantir que todas as partes interessadas tenham oportunidades equitativas de influenciar políticas públicas, evitando que o poder econômico se traduza em poder político injusto.

A segunda preocupação central é a prevenção de comportamentos antiéticos e corruptos. Sem regulamentação adequada, a interação entre lobistas e agentes políticos pode facilmente resvalar para práticas ilegais. Logo, a regulamentação do *lobby* é vista como uma forma de estabelecer limites claros e mecanismos de fiscalização que inibam essas práticas, protegendo

¹³ THOMAS, Clive S. (Ed.). Research guide to U.S. and international interest groups. Westport: Praeger, 2004.

a integridade do processo político e garantindo que as decisões públicas sejam tomadas com base em méritos e argumentos legítimos, e não em acordos obscuros ou corruptos.

Portanto, a regularização do *lobby* é uma questão essencial para a transparência e integridade das práticas democráticas. O *lobby*, quando conduzido de maneira ética e transparente, pode desempenhar um papel fundamental na comunicação entre a sociedade civil e os legisladores. O jogo legislativo necessita de discussões para produzir uma boa lei, isto é, em um Estado Democrático, a pluralidade de opiniões e a liberdade de expressão para a externalização de bons argumentos é fundamental.

Por outro lado, a falta de regulamentação do *lobby* pode resultar em abusos e reforçar a percepção de que o processo legislativo está vulnerável à influência indevida de grupos de interesse. Quando apenas grupos com poder político e econômico conseguem exercer influência significativa sobre as decisões na esfera pública, cria-se uma sensação de desigualdade e exclusão. Isso pode dar origem à percepção de uma "ditadura de interesses", na qual a maioria da população, sem os mesmos recursos, é marginalizada e não tem suas demandas adequadamente representadas perante o poder público. Tal cenário compromete a imagem do Estado e a equidade no processo decisório, enfraquecendo a legitimidade democrática e a confiança das pessoas nas instituições.

Dito isso, a regularização do *lobby* contribui para a transparência no processo legislativo. Ao exigir que os lobistas registrem suas atividades e divulguem seus contatos com os legisladores, cria-se um ambiente de maior clareza sobre quem está tentando influenciar as políticas públicas e quais são seus objetivos. Esse registro público permite que a sociedade civil e a mídia monitorem e avaliem as interações entre lobistas e legisladores, reduzindo o risco de conluio e acordos secretos.

Além disso, a regulamentação do *lobby* pode ajudar a prevenir conflitos de interesse e a corrupção. Ao estabelecer diretrizes claras sobre os limites das atividades de *lobby*, incluindo restrições a presentes e outros benefícios oferecidos aos legisladores, é possível mitigar as situações em que os interesses privados possam se sobrepor ao interesse público. A implementação de códigos de conduta para lobistas e legisladores pode fortalecer a ética na política e garantir que as decisões sejam tomadas com base no mérito e na justiça.

Outro aspecto crucial da regularização do *lobby* é a promoção da igualdade de acesso ao processo legislativo. Sem regulamentação, grupos com mais recursos financeiros têm uma vantagem desproporcional na capacidade de influenciar políticas públicas. A criação de um ambiente regulado em que todos os grupos, independentemente de seu poder econômico, possam ter suas vozes ouvidas, promove uma maior equidade no sistema democrático. Isso pode ser alcançado por meio de requisitos de transparência, relatórios periódicos e limites a doações e gastos em atividades de *lobby*.

Ademais, a regulamentação do *lobby* pode fortalecer a confiança pública nas instituições democráticas. A percepção de que o processo legislativo é justo e aberto a todos é fundamental para a legitimidade das decisões políticas. Quando o *lobby* é visto como uma atividade opaca e dominada por interesses particulares, a confiança da população nas instituições pode ser seriamente abalada. A transparência e a *accountability* proporcionadas pela regulamentação ajudam a demonstrar que o sistema está trabalhando para o benefício de todos os cidadãos, e não apenas para os mais influentes.

Por fim, a regularização do *lobby* permite um melhor gerenciamento e supervisão das interações entre o setor privado e o governo. Agências reguladoras podem desempenhar um papel importante na fiscalização das atividades de *lobby*, garantindo que as regras sejam cumpridas e que quaisquer infrações sejam devidamente sancionadas. Este controle institucionalizado proporciona um mecanismo de equilíbrio entre o direito de petição e a integridade do processo legislativo.

Em conclusão, a regularização do *lobby* é uma medida necessária para assegurar que as interações entre grupos de interesse e os formuladores de políticas públicas ocorram de maneira transparente, ética e justa. Tal regulação promove a transparência, previne a corrupção, equilibra o acesso ao processo legislativo, fortalece a confiança pública e garante uma supervisão adequada, todos elementos essenciais para a manutenção de uma democracia saudável e funcional.

Diante do exposto, é nítido que o *lobby* é uma atividade extremamente importante para o Estado Democrático de Direito. Além disso, existem regulações em diversos países que buscam garantir a transparência da atividade e evitar abusos dos particulares, bem como dos agentes públicos. Algumas experiências exigem que os lobistas profissionais sejam registrados e divulguem as atividades, bem como as despesas. Isso permite que a sociedade e órgãos de

fiscalização acompanhem quem está tentando influenciar o governo. Afinal, a regulamentação tem como um dos objetivos a criação de uma confiança maior nas instituições.

“Não obstante o consenso que parece existir com relação à necessidade de se regulamentar o lobby, como forma de salvaguardar a confiança pública nas instituições e no processo democrático nos países da região, não se verifica a existência de leis federais que normatizem a atividade no continente.”¹⁴

Outrossim, a OCDE¹⁵ defende a necessidade de regular o *lobby* e expõe alguns pontos.

- 1). Sem regulação, há o risco de monopólio de influência de grupos de interesses estreitos;
- 2). A influência pode ser indevida ao ser exercida por meio de práticas duvidosas e ilícitas
- 3). Sem regulamentação, as políticas públicas podem ser formuladas de forma indevida, ocasionando resultados insatisfatórios e desconfiança das instituições públicas

Como mencionado diversas vezes, a ausência de regulamentação cria um ambiente sem parâmetros claros, onde agentes com maior poder econômico e político acabam por monopolizar o setor de influências. Isso permite que a influência exercida por esses grupos seja direcionada principalmente para o benefício próprio, sem considerar o bem coletivo, o que representa um problema significativo.

Em síntese, a falta de regulamentação resulta em decisões no âmbito público que são influenciadas por interesses individuais, muitas vezes em detrimento das diretrizes estabelecidas pelo ordenamento jurídico. Isso compromete a busca pela igualdade e favorece interesses privados, afastando as decisões públicas dos princípios de justiça e equidade que devem nortear a administração pública.

Ademais, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) busca estabelecer parâmetros para que haja o incremento na governança estatal e empresarial e para

¹⁴ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PAÍSES SELECIONADOS DA EUROPA. Estudo. Consultoria. 2011 Câmara dos Deputados. p.3

¹⁵ Acesso em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/regulacao-de-lobby/index.html>

que fortaleça os países pertencentes à Organização. Dito isso, a OCDE desenvolveu 10 princípios com o objetivo de aumentar a integridade e transparência nos países¹⁶.

The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying:

1. Countries should provide a level playing field by granting all stakeholders fair and equitable access to the development and implementation of public policies.

2. Rules and guidelines on lobbying should address the governance concerns related to lobbying practices, and respect the socio-political and administrative contexts.

3. Rules and guidelines on lobbying should be consistent with the wider policy and regulatory frameworks.

4. Countries should clearly define the terms 'lobbying' and 'lobbyist' when they consider or develop rules and guidelines on lobbying.

5. Countries should provide an adequate degree of transparency to ensure that public officials, citizens and businesses can obtain sufficient information on lobbying activities.

6. Countries should enable stakeholders – including civil society organizations, businesses, the media and the general public – to scrutinize lobbying activities.

7. Countries should foster a culture of integrity in public organizations and decision making by providing clear rules and guidelines of conduct for public officials.

8. Lobbyists should comply with standards of professionalism and transparency; they share responsibility for fostering a culture of transparency and integrity in lobbying.

9. Countries should involve key actors in implementing a coherent spectrum of strategies and practices to achieve compliance.

10. 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.

Assim, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sublinha a importância da regulamentação do *lobby*, estabelecendo princípios norteadores que servem como parâmetros globais para essa prática, isto é, expõe diretrizes para a regulamentação adequada.

¹⁶ Disponível em: https://irpa-eu-images.b-cdn.net/wp-content/uploads/2019/04/2.-OECD_10-principles-for-transparency-in-lobbying.pdf

Dito isso, o primeiro princípio sugere que deve haver uma participação justa e equitativa no acesso ao desenvolvimento das políticas públicas, garantindo que todos os grupos tenham oportunidades iguais de influência na esfera pública. É evidente que grupos com maior poder econômico e político possuem maior poder de influência junto ao poder público, e isso é algo que deve ser evitado.

O segundo princípio destaca a necessidade de que as normas relativas ao *lobby* sejam compatíveis com o contexto nacional, respeitando as particularidades de cada país. As regulamentações de pressão de interesses devem estar em consonância com a legislação vigente e adequadas ao poder de polícia do Estado. É essencial fazer comparações com países e estudar suas experiências relativas às mazelas que existem no Brasil, mas é fulcral adaptar cada contexto com sua realidade e não apenas transpor experiências para locais diferentes.

Outro princípio fundamental é a definição clara do termo "lobby" e dos indivíduos considerados lobistas. É essencial que esses conceitos sejam devidamente esclarecidos antes da formulação de regras que regulem as atividades e os agentes envolvidos.

No que diz respeito à transparência, o quinto princípio enfatiza a importância de garantir que cidadãos, lobistas e agentes públicos tenham acesso a informações suficientes sobre as atividades de *lobby*. Essa transparência é crucial para assegurar que todos os envolvidos tenham um entendimento claro do que está em jogo.

Além disso, a OCDE recomenda que as partes interessadas tenham a possibilidade de examinar as atividades de *lobby*, o que aumenta a confiança pública nessa prática. A fiscalização por parte dos interessados contribui para a legitimidade e a aceitação social da atividade.

Outra recomendação importante é a criação de regulamentos específicos que definam as condutas adequadas para os funcionários públicos. No Brasil, por exemplo, o Código de Ética do Servidor Público, instituído pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, já trata desse tema, estabelecendo normas de conduta para os servidores.

O oitavo princípio ressalta que é responsabilidade dos lobistas promover uma cultura de transparência e integridade, essencial para que a atividade de *lobby* seja vista de forma positiva e exercida com ética.

O nono princípio sublinha a importância da presença de agentes responsáveis pelo *compliance*, ou seja, profissionais encarregados de garantir que as regras e princípios sejam respeitados e que a atividade de *lobby* esteja em conformidade com a lei.

Finalmente, o décimo princípio aponta para a necessidade de que as normas e diretrizes relacionadas à atividade de *lobby* sejam periodicamente revisadas e ajustadas, com o objetivo de se adaptar às mudanças no contexto político, econômico e social, mantendo-se assim relevantes e eficazes.

Esses princípios da OCDE fornecem um quadro robusto para a regulamentação do *lobby*, promovendo práticas transparentes, justas e éticas, essenciais para o fortalecimento da confiança pública e para a integridade das relações entre o governo e a sociedade.

Diante do exposto, essas razões justificam a urgência para que haja transparência, integridade e acesso à informação perante a Administração Pública federal, estadual e municipal. Nesse sentido, disciplinar a prática do *lobby* no Brasil significa regular o exercício de direitos fundamentais consoantes aos princípios que regem a Administração Pública.

2.1 Corrupção ativa

A corrupção ativa é um crime tipificado no Código Penal no art. 333 e é praticado por particular contra a Administração Pública em geral. Assim, caracteriza-se pela oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público para que ele (a) pratique, omita ou retarde um ato de ofício. Em poucas palavras, é o ato de oferecer ou prometer vantagem para um representante do poder público faça algum favor.

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 multa¹⁷

Com isso, por todo o texto, vemos que a corrupção é uma conduta muito usada ao lado do *lobby*. Situação que aumenta o estereótipo de que todo lobista é corrupto, pois, ao colocar na mídia esses termos em conjunto, dá a sensação que o lobista está exercendo sua atividade

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm

quando está praticando atos ilícitos, tais como corrupção ativa. Destarte, a corrupção faz parte do mundo do *lobby*, sendo por isso necessário estudar e esgotar ambos os conceitos para que fique claro as diferenças entre ambas as atividades e outras que também são associadas ao *lobbying*.

É importante compreender que corrupção e tráfico de influência não fazem parte das estratégias e ações legítimas utilizadas pelos lobistas, mas sim das práticas adotadas por criminosos. Enquanto o *lobby*, quando realizado dentro dos parâmetros legais e éticos, busca influenciar decisões políticas de forma transparente e legítima, a corrupção e o tráfico de influência envolvem condutas ilícitas que distorcem o processo democrático e violam o princípio da legalidade. A distinção clara entre essas práticas é essencial para proteger a integridade do *lobby* como uma ferramenta legítima de representação de interesses.

Contudo, a corrupção é um problema que afeta todos os países do mundo, pois sempre existe gente desonesta que acaba levando vantagem envolvendo o poder público. Não obstante, um dos principais resultados insatisfatórios que a falta de regulação pode ter é desencadear, em uma atividade lotada de informalidade, um ambiente corrupto e avesso à integridade e à boa fé..

Com isso, é preciso definir o que é corrupção ativa e suas principais diferenças relacionadas com o *lobby*.

Primeiro, a corrupção ativa tem dois verbos relacionados ao sujeito ativo, de acordo com o art. 333 do Código Penal, sendo eles “oferecer” e “prometer”, que desencadeiam na busca de uma vantagem indevida que é resultado de um ato próprio de um funcionário público. Dessa forma, o crime não se encontra em uma negociação e sim no resultado, isto é, na vantagem indevida. Vantagem essa que pode ser entendida como lucro, privilégio, benefício e qualquer ganho que não é permitido pelo ordenamento jurídico. Não obstante, o crime de corrupção ativa é considerado um crime formal, ou seja, não carece de obtenção da vantagem, mas apenas a simples conduta de oferecer ou prometer com essa finalidade já consuma o crime, pois a moralidade administrativa já foi afetada com a prática ou simples tentativa.

Por outro lado, o *lobby* furta-se de oferecer ou prometer vantagens para o agente público, pois sua definição é a simples negociação através de teses, argumentos, justificativas ou diretrizes políticas para que uma ação de concretize. Dessa forma, o *lobby* não busca oferecer

uma vantagem ao agente público, mas convencê-lo através de uma pressão e negociação que a medida será a melhor possível. Além disso, não é ilícito que essa negociação seja benéfica para o grupo que o lobista representa, mas é ilícito oferecer vantagens para o funcionário público que detém o poder de decisão.

Inclusive, o lobista pode ser pago para representar os interesses do grupo de pressão e usar técnicas para defender o lado que está remunerando. E isso, por ser apenas um serviço que não se confunde com corrupção ativa, como visto acima.

Isto posto, a corrupção ativa resulta em uma promessa ou oferta de vantagem ao agente público, já no *lobby* o “pagamento” é feito através de argumentos ou promessa de um resultado que é ocasionado através do ato do tomador de decisão. Resultado esse que se dirige a um conjunto de pessoas ou interesses, e não especificamente a um só indivíduo.

Por conseguinte, contrariando a ideia predominante no senso comum, o *lobby* não deve ser confundido com corrupção. Na realidade, o *lobby* é uma ferramenta legítima que permite à sociedade promover e defender seus interesses junto aos tomadores de decisão.

2.1.1 Índices de Corrupção

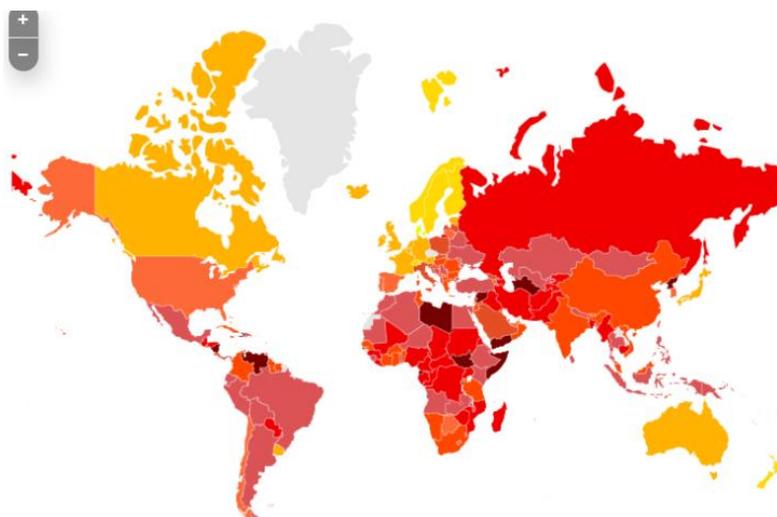
O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) é o principal indicador de corrupção do mundo e é controlado pela Transparência Internacional, organização sem fins lucrativos sediada em Berlim que atua em nível internacional e visa combater a corrupção e atividades criminosas. Esse índice avalia 180 países e atribui notas de 0 a 100, sendo mais perto de 100 se for maior a percepção de integridade do país.

Além disso, destaca-se que o IPC relata que problemas nos sistemas de justiça diminuí a capacidade do estado de prevenir a corrupção, bem como aumentam os riscos decorrentes do abuso de poder econômico e tráfico de influência.

O estudo apresenta diversas recomendações para que os países melhorem a percepção de integridade perante a sociedade global. Ademais, através dos resultados, pode-se tirar conclusões e embasar decisões que impactem a sociedade.

Dito isso, nas Américas temos os Estados Unidos ocupando a 24ª posição com 69 pontos. O Canadá está na 12ª posição com 76 pontos e, por fim, temos o Chile em 29º com 66 pontos. Já o Brasil ocupa a 104ª posição, com apenas 36 pontos.

Figura 2 – Índice de Percepção da Corrupção 2023



Fonte: Mapa obtido pelo site Transparência Internacional Brasil

O resultado do Brasil demonstra que o país não possui uma boa percepção de integridade devido aos problemas na justiça e aos elevados índices de corrupção. Através do IPC, é possível verificar que o Brasil está com a pontuação abaixo dos países da Europa, Américas (43 pontos), da média dos BRICS (40 pontos) e da OCDE (66 pontos).¹⁸

Mas, utilizando os dados, vemos que o Canadá, Estados Unidos e Chile estão com boas pontuação e bem considerados perante a percepção global. Um dos motivos que podemos ressaltar é que os três países possuem regulamentações acerca do *lobby*. Assim, um dos grandes benefícios da regulamentação da representação de interesses é a maior transparência que se dá para a atividade. Não obstante, a regulamentação também cria uma maior confiança nas instituições e esse é um dos grandes segredos para maior integridade de um país.

Portanto, compreender as diferentes conjunturas entre nações e comunidades que possuem ou não a atividade de *lobby* regulamentada, em relação ao índice de corrupção

¹⁸ ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/#:-:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da,percep%C3%A7%C3%A3o%20de%20integridade%20do%20pa%C3%ADs>.

apresentado acima pode ser fundamental para desmistificar essa prática, que existe há séculos na sociedade. Dessa maneira, essa análise também facilita a compreensão da necessidade, ou não, de sua regulamentação.

2.2 Tráfico de Influência

O tráfico de influência é crime tipificado no Código Penal:

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: (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa

Assim, torna-se precípuo analisar o núcleo do tipo. Solicitar, exigir, cobrar ou obter estão relacionados a outra conduta: influir. Já o objeto das ações é a vantagem em relação ao ato praticado pelo funcionário público; assim, o sujeito ativo é qualquer pessoa e o passivo é o funcionário público. Além disso, o crime é formal e não depende da concretização da vantagem ou promessa e a vantagem não precisa ser ilícita.

Isto posto, o tráfico de influência é um crime que afeta a moralidade da Administração Pública, tal como a corrupção ativa. Mas o tráfico de influência prescinde de prestígio frente a um funcionário público para que consiga influir com a suposta posição, ou ter relação com pessoa em um cargo de poder que possa oferecer vantagens ou promessas.

A principal diferença desse tipo penal é que deve haver o pretexto de influir em ato praticado, isto é, deve existir o sujeito ativo em posição privilegiada ou conhecer terceiro com essa situação. Dessa forma, é um crime comum, pois não demanda sujeito ativo especial ou qualificado.

Assim, o tráfico de influência muitas vezes é visto como sinônimo de *lobby*, mas, isso não é verdade, haja vista que o tráfico de influência possui suas diferenças. Primeiro, precisa de um sujeito ativo que está vendendo o prestígio (influir em ato praticado por funcionário

público), o “comprador” do prestígio (aquele que quer receber vantagem) e o funcionário público que está beneficiando alguém.¹⁹

Destarte, o crime de tráfico de influência é classificado como um crime comum, aplicável a qualquer indivíduo que se envolva na comercialização de influência. Para a configuração deste delito, não é necessário que o agente possua uma qualidade específica, pois a sua prática não depende da função, cargo ou profissão que a pessoa ocupa. Em outras palavras, qualquer pessoa pode ser acusada e punida por tráfico de influência, independentemente de sua posição ou *status*.

Já no *lobby*, essa influência é apresentada de forma diferente. Os lobistas oferecem aos seus clientes quatro principais tipos de serviços: (i) habilidades de negociação; (ii) uma rede de contatos e acesso às autoridades; (iii) conhecimento dos procedimentos públicos de tomada de decisão; e (iv)²⁰ acesso à mídia. Esses serviços são prestados por profissionais que, ao longo do tempo, acumularam experiência e desenvolvem um grau significativo de influência sobre os tomadores de decisão.

Além disso, essa carta de serviços pode ser adquirida de duas formas: diretamente, através da construção de uma organização interna e sustentada pelo próprio grupo de pressão (a exemplo disso temos a OAB) ou indiretamente, por meio da contratação de assessorias ou consultorias especializadas na intermediação de interesses específicos, como exemplo temos diversos escritórios especializados em relações governamentais.

Em vista disso, o *lobby* diferencia-se do tráfico de influência, pois a influência é definida pela capacidade do lobista e não por sua posição de privilégio ou por conhecer alguém em tal posição, sendo a relação com a pessoa que busca a vantagem de cunho estritamente profissional. Ademais, o lobista não pode condicionar seus serviços a um privilégio de posição própria ou de um terceiro, isto é, a defesa de interesse não pode ser concretizada através da promessa ou oferta de vantagem ilícita a funcionário público.

¹⁹ NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. 24. ed., rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense, 2024.

²⁰ LACK, Andressa Miquelini. LOBBY, CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA: DEFINIR CONCEITOS PARA COMPREENDER A RELEVÂNCIA DE UMA REGULAMENTAÇÃO. Tese (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO. Brasília. p.49. 2019

Isto posto, o *lobby* diferencia-se do tráfico de influência e da corrupção ativa devido a alguns aspectos. Primeiro, tanto o tráfico de influência e a corrupção são crimes tipificados no Código Penal, enquanto o *lobby* sequer possui regulamentação própria no Brasil. Outro ponto é que o *lobby* não está tipificado no Código Penal, não podendo, pois, ser tratado como crime, pois, em atenção ao princípio da anterioridade da lei penal, um indivíduo não pode ser punido sem lei prescrita. Por fim, um dos principais argumentos para que o *lobby* possua lei própria é evitar que o exercício da atividade redunde em condutas ilícitas, tais como corrupção ativa e tráfico de influência, bem como outros crimes que possam decorrer da atividade sem parâmetros éticos definidos.

3. A EXPERIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY

Neste tópico, pretende-se examinar duas experiências internacionais que trataram da regulamentação do *lobby*. O foco principal é descrever, de forma concisa, como essa regulamentação tem sido aplicada em diferentes países e contextos, com o objetivo específico de investigar se as normatizações adotadas nesses países tendem a caracterizar ou a enfatizar o *lobby* como uma atividade criminosa ou se, ao contrário, buscam legitimá-lo dentro de parâmetros legais e éticos bem definidos. Essa análise comparativa permitirá uma compreensão mais ampla das abordagens regulatórias adotadas globalmente e suas implicações na percepção e prática do *lobby*.

O direito comparado é uma área muito estudada no mundo atual; entretanto, é um campo amplo que possui várias diretrizes. Com isso, a regulamentação traz o conceito de regras para o governo e o povo, pautando normas em que a sociedade possui direitos e deveres.

Dito isso, diversos países passaram por regulamentações na atividade, tendo assim muitas transições normativas, isto é, mudanças de leis ou apenas preenchimentos de lacunas jurídicas. Entretanto, estudar países diferentes e compará-los não é uma tarefa muito simples, pois cada país possui suas particularidades e não podemos cometer o erro de tratar o tema com universalismos, sem ter uma amostra considerável para conseguir generalizar as teorias, particularismo excessivo e anacronismo, assim como migrar ideias que vieram de outras épocas para o mundo atual, sem os respectivos cuidados. Tudo para evitar uma técnica muito utilizada - a famosa “migração de ideias” que consiste em trazer decisões, conceitos e teses de um país para o outro, sem considerar as peculiaridades de cada um.

Logo, é necessário entender a realidade e a história em que o país estudado se encontra, evitando o *cherry picking* (pegar uma pequena amostra e generalizar), buscando estudar os precedentes daquela amostra. Além disso, é essencial buscar dados de outras ciências além do Direito, como a Economia, a Ciência Política e as Ciências Sociais. Destarte, vícios como o universalismo e o particularismo excessivos estarão sendo evitados, pois ao estudar um país específico torna-se difícil uma generalização, pois cada um possui suas especificidades, com culturas e contextos próprios.

Em vista disso, será abordado exclusivamente o tema do *lobby* para que não haja universalismos e possamos entender melhor como funciona a experiência internacional.

3.1 Estudo comparado com Chile e EUA

3.1.1 Estados Unidos

Como dito anteriormente, os Estados Unidos são vistos como o berço do *lobby*. Não obstante, foi o primeiro país a regular a atividade em 1946, com a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*.

De forma geral, essa lei tinha como principal objetivo aumentar a transparência da atividade, pois era necessário que os lobistas se cadastrassem e divulgassem suas atividades, e outro intuito era diminuir a influência do poder econômico para que a atividade fosse mais igualitária. Porém, de acordo com Rodrigues (2012), isso não foi suficiente:

“sua existência e aplicação não foram suficientes para estancar escândalos políticos envolvendo a influência, percebida, muitas vezes, como perniciososa, de lobistas junto a parlamentares. Durante o período de vigência da lei, vários parlamentares, incluindo presidentes da Câmara de Deputados, viram-se envolvidos em escândalos por recebimento ilícito de verbas oriundas dos lobbies.”²¹

É interessante essa visão que a lei não foi suficiente, porque em 1995 a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby* foi revogada e deu espaço para outros dispositivos normativos. Primeiro, a Lei da Transparência do *Lobby* em 1995, que possui um nome muito autoexplicativo, isto é, tinha o objetivo de aumentar a transparência da atividade, aumentando a exigência de registros e divulgação dos gastos. Em 2007, sobreveio uma nova lei, chamada Lei da Liderança Honesta, que tornou obrigatória a entrega de relatórios trimestrais com os gastos realizados pelos lobistas em suas atividades e as contribuições dos contratantes. Rodrigues (2012) entende que:

“a ideia aqui foi fugir dos gastos específicos para campanhas de lobby e voltar-se para os gastos com campanhas eleitorais que poderiam influenciar o comportamento do candidato vencedor. Com esse dispositivo, os legisladores reconheciam o fato de que dinheiro contribuído para campanhas eleitorais por lobistas, ou coletados por lobistas com a mesma intenção, poderia auxiliar o lobista registrado, dando-lhe maior acesso e poder de barganha junto aos candidatos vencedores.”²²

Outro ponto que a nova Lei de 2007 trouxe foi sobre os presentes e benefícios que os agentes públicos podiam receber. Antigamente não havia qualquer restrição disposta em lei

²¹ Rodrigues, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. Revista de Informação Legislativa, 49, n° 196, 2012. p. 84.

²² Ibidem. p.90

federal e cabia a cada esfera pública disciplinar tal matéria. Inclusive, a lei foi até mais rígida, pois proibia qualquer presente de lobista registrado no cadastro.

Vale dizer que os Estados Unidos possuem 50 estados e cada um com legislação própria devido ao forte federalismo que adota. Além das normas federais, os Estados Unidos da América apresentam uma notável diversidade de regulamentações sobre a prática do *lobby*. Apesar das variações, há quatro aspectos comuns nas legislações estaduais que se destacam: a exigência de registro, como foi dito acima; a definição do que constitui *lobby* e quem pode atuar como lobista; a obrigatoriedade de divulgar periodicamente os gastos e receitas ligados à atividade de *lobby*, tanto pelos lobistas quanto pelos contratantes, e a definição clara, tanto em legislações estaduais quanto federais, do que é permitido no exercício do *lobby*, incluindo regras sobre presentes, viagens, refeições e outros benefícios. Com isso, mesmo com diversas legislações regulando o mesmo assunto, há semelhanças.

Por fim, é interessante pontuar que tal resposta legislativa ocorreu devido aos escândalos de corrupção que os Estados Unidos estavam passando e o intenso uso do *lobby*, principalmente através do poder econômico.

3.1.2 Chile

O Chile foi o outro país escolhido neste estudo, pois, além de estar próximo do Brasil, foi o primeiro país da América Latina a regular a representação de interesses, isto é, o *lobby*. Dito isso, em 2014 o Chile aprovou a regulamentação do *lobby* em seu território, fortemente influenciado pelos princípios estabelecidos pela OCDE para aumentar a transparência.

Dessa forma, ao invés de copiar a experiência americana, como fizeram outros países que estavam em processo de regulamentação do *Lobby*, o Chile criou dispositivos e mecanismos diferentes. O primeiro mecanismo foi usando o cadastro de lobistas: a lei chilena estabelecia que os lobistas precisavam divulgar datas e locais das reuniões que faziam com agentes públicos. Suas agendas abertas devem ser abertas e de livre acesso, fato que aumenta a confiança nas instituições públicas.

Além disso, ao solicitar a reunião, os representantes de interesses eram obrigados a apresentar documento oficial da pessoa física e da jurídica que representa, além de expor se estão recebendo pagamento e os assuntos que serão tratados. Verifica-se a seguir na *Ley 20730*, em seu art. 8º:

Artículo 8°.- 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 5°.

En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a 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.

Dessa forma, todas as informações repassadas são postadas na Internet em uma plataforma própria chamada InfoLobby²³ e administrada pelo Conselho de Transparência do Chile. Porém, é preciso que haja a colaboração do lobista para que torne públicas as informações, com a lei estabelecendo multas se esses passos não forem cumpridos.

Logo, a legislação chilena impõe que os órgãos públicos criem e mantenham essas informações sobre os lobistas que se encontrarão com os agentes públicos. Outrossim, a saída da inércia para a regulamentação do *lobby* teve o mesmo motivo do cenário americano: os escândalos de corrupção que abalaram as instituições públicas chilenas. Pode-se dizer que esse é um motivo que movimenta todos os países em busca de regulamentação, a fim de que diminua a corrupção sistêmica, bem como o tráfico de influência, e se amplie a confiança da população em relação ao Estado.

Em resumo, as experiências dos Estados Unidos e Chile evidenciam uma tendência clara nas democracias de ajustar seus marcos regulatórios do *lobby* aos princípios e critérios estabelecidos por organismos internacionais, especialmente pela OCDE. Esses princípios estão se consolidando como referências de modelo de boas práticas relacionadas a governança, promovendo uma cultura de interação entre o Estado e a sociedade que valoriza a integridade e busca minimizar os níveis de corrupção.

²³ Disponível em: <https://www.infolobby.cl/#!/busqueda-simple>

3.2 Marco Legal no Brasil: Projeto de Lei nº 1.202/2007

Atualmente, existem diversos projetos de lei que têm a finalidade de regulamentar o *lobby*, os quais, entretanto, até hoje são apenas tentativas frustradas. Entretanto, existe um Projeto de Lei que teve uma movimentação interessante e foi objeto de diversas discussões. Por isso, nesse tópico o abordaremos – trata-se do Projeto de Lei n. 1.202/2007, com ementa original:

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.

O Projeto n. 1.202/2007²⁴ representa uma iniciativa relevante ao propor a regulamentação da atividade de *lobby* no âmbito da Administração Pública. A ausência de diretrizes específicas para nortear essa prática torna a situação intrinsecamente problemática, visto que o *lobby*, embora presente no contexto público, carece de uma estrutura normativa que estabeleça os parâmetros para sua realização.

O cenário atual é caracterizado pela falta de clareza sobre como o *lobby* deve ser conduzido, o que contribui para a perplexidade do cidadão comum, que, como abordado, muitas vezes associa equivocadamente essa atividade à corrupção e tráfico de influência. Nesse contexto, a carência de regulamentação não apenas perpetua a confusão pública, mas também abre espaço para a utilização indevida dessa lacuna no ordenamento jurídico, facilitando práticas ilícitas junto à Administração Pública.

O projeto em questão visa preencher essa lacuna normativa, almejando não apenas trazer transparência à prática do *lobby*, mas também estabelecer medidas punitivas para coibir o seu uso inadequado em detrimento dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito. A opacidade resultante da ausência de regulamentação compromete valores fundamentais, tais como a transparência, a probidade administrativa e a boa-fé na defesa de interesses.

Em virtude desse quadro, a intervenção legislativa se revela não apenas justificada, mas imperativa. A urgência na implementação de uma legislação que discipline o *lobby* é evidente,

24

Disponível

em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2221810&filename=REDACAO%20FINAL%20PL%201202/2007

visando restabelecer a ordem e garantir o respeito aos pilares éticos que sustentam a atuação do Estado e suas relações com a sociedade. O Brasil está buscando essa regulamentação há cerca de 40 anos, pois a primeira apresentação do Projeto de Lei no Senado (Projeto de Lei nº 25) se deu pelo falecido Senador Marco Maciel, em 1984.

Entretanto, o Projeto de Lei do Senado nº 25, do Senador Marco Maciel, foi apenas uma tentativa frustrada, porque teve seu arquivamento em 1987. Mas é importante ressaltar que foi o primeiro projeto com esse tema e objetivo de regulamentação.

Todos os projetos de lei ora em tramitação possuem o objetivo de dissipar a opacidade que circunda o tema, adotando uma abordagem elucidativa ao conceituar de maneira clara o que constitui o *lobby* e quem são os sujeitos ativos dessa prática, os lobistas. Essa iniciativa, por si só, representa um passo crucial para a compreensão e regulamentação adequada dessa atividade no âmbito da Administração Pública.

No intuito de promover uma maior transparência, o Projeto n. 1.202/3007 propõe a implementação de medidas concretas, entre as quais se destaca o cadastramento obrigatório dos lobistas suspensos nas repartições públicas em que tenham sido condenados por práticas ilícitas. Adicionalmente, estabelece a obrigatoriedade e dever de declarar o valor e a origem do recurso à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, abrangendo despesas, ganhos e a natureza das atuações realizadas junto aos órgãos competentes. Essa sistemática, ao criar um registro público dessas atividades, contribui significativamente para a *accountability* e rastreabilidade das ações dos lobistas.

Um aspecto inovador da proposta reside na determinação de que, uma vez atendido um lobista em defesa de determinado interesse, o órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa deve assegurar espaço para representantes que defendam interesses contrários. Tal disposição representa um avanço notável, rompendo com a atual hegemonia em que apenas aqueles detentores de poder político ou econômico conseguem efetivamente pleitear seus interesses perante as instâncias estatais.

A justificativa para a implementação de uma lei com efeito *erga omnes* é clara e embasada na constatação de que a ausência de regulamentação compromete a eficácia na consecução dos objetivos delineados e a manutenção dos valores democráticos inscritos na Constituição. Ressalta-se que a mera expectativa de que cada entidade emita resoluções ou atos

normativos por si só não se revela como a abordagem mais eficiente para a necessária disciplina do *lobby*, reforçando a importância de uma intervenção legislativa abrangente e uniforme.

A falta de transparência na representação de interesses acarreta em consequências há muitos anos no Brasil e no mundo. Com isso, surgiram diversos projetos de lei para tentar regulamentar essa atividade e esse tema tornou-se recorrente na seara legislativa.

Dito isso, esse tema surgiu no Projeto de Lei do Senado 25/1984, de autoria do então Senador Marco Maciel, ou seja, antes da Constituição de 1988. Em seguida, veio o Projeto de lei nº 4.391/2021, de autoria do Poder Executivo, e o PL nº 1.535/2022 de autoria do Deputado Carlos Zarattini. Vale dizer que o PL nº 1.535 foi apensado ao PL nº 4.391 em nome da economia processual e celeridade da pauta.

Não obstante, posteriormente o PL nº 4.391 foi apensado ao PL nº 1.202/2007, que já possuía o PL nº 1.961 de 2015 apensado, pois a matéria era praticamente a mesma e as discussões poderiam ser aproveitadas para resultar em uma lei “melhor”.

Contudo, houve uma Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que, posteriormente acabou declarando prejudicialidade ao PL nº 4.391. Destarte, o PL nº 4.391 foi desapensado e arquivado.

Logo, havia um projeto do Executivo sobre a matéria, mas ele foi arquivado, bem como havia outros projetos do Poder Legislativo.

Acerca de outras possibilidades para a resolução do problema, podemos destacar que de acordo com o parecer²⁵ do Deputado Augusto Coutinho no Projeto de Lei 4.319, de 2021, na CTASP:

São esses instrumentos legais que podem assegurar a ampla participação da sociedade no processo decisório relativo a políticas públicas. São eles que podem impedir, ou pelo menos reduzir, a influência indevida do poder econômico nas deliberações. Por fim, são esses instrumentos que podem garantir que as decisões públicas sejam, de fato, orientadas à maximização do bem comum, e não sejam capturadas por defensores de interesses setoriais. (p.4)

²⁵Disponível

em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2198779&filename=SBT+1+CTASP+%3D%3E+PL+4391/2021

Dessa forma, a regulação é o instrumento adequado para solucionar o problema em voga, pois a falta de regulamentação já se mostrou não ser eficaz no caso em tela e a polarização política, bem como a queda dos índices de confiança nas instituições públicas nos mostra que a regulamentação se torna cada vez mais necessária.

Diante da ausência de instrumentos normativos que garantam a integridade nas relações entre representantes de interesses privados e agentes públicos, há um aumento substancial do risco de corrupção ou interferência indevida no processo de formulação de políticas públicas. Portanto, é imperativa a urgência na aprovação de uma legislação que regule a representação privada de interesses no Brasil. Em suma, sintetiza Luiz Alberto dos Santos²⁶ três argumentos principais e inter-relacionados a considerar:

a) a necessidade de restaurar a confiança no governo em função dos abusos reais ou percebidos; b) a necessidade de prevenir influências indevidas dos interesses mais poderosos e favorecidos; e c) a necessidade de dar publicidade às atividades na arena de políticas públicas de modo a aumentar o fluxo de informações, uma vez que a informação é essencial ao processo decisório e ao fortalecimento do poder político [...].

Por fim, o Projeto de Lei não traria, em geral, custos, pois não se mostra tão relevante nesse cenário, dada a natureza predominantemente regulatória do projeto em questão. Todavia, é incontestável que a administração dos dados e a aplicação efetiva da lei implicariam despesas financeiras. Contudo, compreendemos que tais custos poderiam ser parcialmente compensados pelas receitas provenientes das multas a serem arrecadadas. Em suma, os custos não são empecilhos à efetivação do projeto.

É fulcral dizer que a discussão acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.202/2007 é infrutífera, pois os pareceres jurídicos da Comissão de Constituição de Justiça da Câmara dos Deputados foram elaborados antes do Decreto nº 9.191/2017. Dito isso, a comissão opinou pela constitucionalidade, com emendas, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.202/2007.

²⁶ SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesses no Ciclo de Políticas Públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília. Brasília: 2008. p. 390.

Além disso, em audiência pública, foi exposto que a regulamentação do *lobby* vai tornar mais fácil separar a defesa de interesses legítimos da corrupção e tráfico de influência. Assim, a proposta legislativa é extremamente legítima.

Isto posto, a relatora Dep. Cristine Brasil pontuou que o Projeto de Lei apresentava algumas inconstitucionalidades, relacionadas à violação da separação dos Poderes, e trouxe um substitutivo para sanar tais vícios.

Em vista disso, o substitutivo foi aprovado, pois o mérito, técnica legislativa e juridicidades estavam de acordo com o ordenamento jurídico.

O Projeto de Lei n. 1.202/2007 foi extremamente modificado pela sua longa tramitação e um dos pontos que suscita interesse é a aversão pela palavra *lobby* devido ao estigma que cerca a palavra, em especial no espaço midiático. Assim, hoje o Projeto de Lei mudou sua ementa original para:

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.

O projeto já foi aprovado na Câmara dos Deputados e encontra-se no Senado para apreciação. Todavia, isso ocorreu em 2022 e não há notícias sobre sua tramitação desde então.

Portanto, faz-se necessário aprovar a proposta em questão. A racionalidade e proporcionalidade da medida são evidentes, uma vez que o projeto não busca obstruir a representação privada de interesses, mas sim estabelecer as normas regulatórias pertinentes. A urgência na abordagem desse tema reside na necessidade de se preencher lacunas que previnam a falta de transparência. Além disso, a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica do projeto indicam que está em conformidade com os critérios fundamentais estipulados na legislação, atendendo aos preceitos de racionalidade jurídico formal delineados por Atienza e explicitado por Roberta Simões²⁷: “O ideal de racionalidade R2 (jurídico-formal) implica que a nova lei deve inserir-se em harmonia com o ordenamento jurídico.”.

²⁷ Atienza apud NASCIMENTO, Roberta Simões, Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa, Teoria Jurídica Contemporânea, v. 3, n. 2, p. 157–193, 2018.

A análise sob a ótica da logística e material foi realizada, isto é, o estudo sobre a concepção do ato normativo foi devidamente efetuado.

As questões finalísticas estão igualmente contempladas. Ao longo da tramitação, o Projeto manteve-se fiel ao seu escopo primordial de regular o *lobby*. Nesse contexto, é relevante observar que não houve uma oposição substancial ao projeto, mas a demora na tramitação reflete a resistência social relacionada ao preconceito associado à atividade de *lobby*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise desenvolvida ao longo desta monografia, foi possível elucidar o verdadeiro significado e função do *lobby*, desmistificando conceitos equivocados que frequentemente associam essa atividade a práticas ilícitas, como o tráfico de influência e a corrupção.

Dito isso, o *lobby*, na realidade, configura-se como uma atividade legítima de representação de interesses junto a processos decisórios na esfera pública, desempenhando um papel essencial na construção de um sistema democrático mais participativo e inclusivo. Inclusive, o *lobby* é amplamente usado por sindicatos e associações, entidades que são extremamente necessárias na concretização do Estado Democrático de Direito, pois o art. 5º, XX, da Constituição Federal, assegura a livre associação e a representação de interesses. Logo, a representação de interesses proporcionada por essas instituições é uma atividade que assegura a realização desse direito constitucional, constituindo-se, assim, em ferramenta para a efetivação cada vez mais abrangente da Carta Magna.

Não obstante, no cenário político e administrativo, o *lobby*, quando exercido com transparência, ética e à luz de regulamentações adequadas, promove a interação entre diferentes setores da sociedade e o poder público, contribuindo para a elaboração de políticas públicas que refletem uma variedade de interesses e necessidades sociais. É uma ferramenta que, ao representar de forma organizada os anseios de distintos grupos, assegura que as decisões políticas sejam mais equitativas e abrangentes, evitando a concentração de poder em mãos de poucos e assegurando a pluralidade no processo democrático.

Vale dizer que o corpo social está em constante movimento, como já dizia Heráclito de Éfeso em defesa do Mobilismo²⁸. Em função disso, diversos conflitos de interesse surgem trazendo novos temas para o debate, como as discussões acerca de regulamentação das casas de apostas, que surgiu em 2023 no Brasil e trouxe diversas consequências para a sociedade brasileira. Dessa forma, é preciso que haja grupos que defendam seus interesses de forma

²⁸ Mobilismo é a visão de mundo que se destaca pelo movimento, e é representado por Heráclito principalmente, que valoriza a experiência sensorial e afirma que tudo está em constante transformação.

correta e façam pressões legítimas para que a tomada de decisões se dê com o máximo de embasamento.

Outrossim, a regulamentação do *lobby* emerge como um instrumento indispensável para garantir que essa prática seja conduzida dentro de parâmetros éticos e legais, prevenindo, ao mesmo tempo, desvios de conduta que poderiam comprometer a integridade das instituições públicas. Diversas experiências internacionais, inclusive aquelas de países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), demonstram que a regulamentação do *lobby* não apenas reforça a transparência das relações entre governo e sociedade, como também se constitui em um mecanismo eficaz para o combate à corrupção. É viável ressaltar que os Estados Unidos e Chile são exemplos de países que regulamentaram o *lobby* e atingiram maior transparência e integridade dentro da esfera pública.

Nesse sentido, a regulamentação do *lobby* deve ser vista não como uma mera formalidade, mas como uma medida necessária para a manutenção da integridade do processo decisório e da própria democracia. Ao regular as atividades dos lobistas, define-se claramente o que é permitido e o que não é, criando um ambiente em que a transparência é a norma e a corrupção é uma exceção cada vez mais combatida, tal como deve ser.

Por fim, é fundamental que a legislação brasileira avance no sentido de incorporar as melhores práticas internacionais relacionadas à regulamentação do *lobby*, adaptando-as às especificidades de cada contexto. Apenas por meio de uma regulamentação eficaz, que promova a transparência e a ética, será possível consolidar o *lobby* como uma ferramenta legítima e indispensável na promoção de políticas públicas que verdadeiramente atendam ao interesse coletivo. Assim, o fortalecimento da democracia e a proteção contra a corrupção caminham juntos, assegurando que o processo político seja não apenas representativo, mas também seja reflexo de integridade e justiça para todos os cidadãos.

Na experiência brasileira, é possível observar que há uma tentativa constante de regularizar o *lobby*, mas os preconceitos envolvidos na atividade fazem com que parlamentares recuem nas discussões e aprovação de projetos. Assim, as discussões sempre retornam para o ponto de início e nunca caminham para frente. Ou seja, a regulamentação está cada vez mais atrasada, embora a necessidade dela seja cada vez mais premente.

Em vista disso, a regulamentação faz-se uma exigência urgente, a fim de que o *lobby* não seja mais considerado uma atividade opaca e entre no universo da transparência, deixando de ser praticada no mundo da informalidade e das condutas ilícitas, e constituindo-se em ferramenta democrática e confiável.

REFERÊNCIAS

ATIENZA apud NASCIMENTO, Roberta Simões. Teoria da legislação e argumentação legislativa: a contribuição de Manuel Atienza à racionalidade legislativa. *Teoria Jurídica Contemporânea*, v. 3, n. 2, p. 157-193, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL%201202/2007. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.535, de 7 de junho de 2022. 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2182692&filename=PL%201535/2022. Acesso em: 14 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

EBOOK. *O que é Lobby*. Disponível em: https://evc.camara.leg.br/site/wp-content/uploads/2022/04/o_que_e_lobby.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

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

FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo: Sagra, 1987.

GOZETTO, Andréa. Desmistificando o lobby: empresas e cidadãos podem ser lobistas. *UM BRASIL*, 31 mai. 2019. Disponível em:

<https://www.fecomercio.com.br/noticia/desmistificando-o-lobby-empresas-e-cidadaos-podem-ser-lobistas-afirma-andrea-gozetto>. Acesso em: 05 ago. 2024.

GOZETTO, Andréa Cristina; **IANONI**, Marcus; **MANCUSO**, Wagner Pralon. Lobby e a reforma política. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 98, 2012. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL%201202/2007.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, out. 1997.

LACK, Andressa Miquelini. Lobby, corrupção e tráfico de influência: definir conceitos para compreender a relevância de uma regulamentação. 2019. Tese (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Faculdade de Direito, Brasília, 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon; **GOZETTO**, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Organicom*, [S. l.], v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; **GONET BRANCO**, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código Penal Comentado*. 24. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, out./dez. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p29.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Transparency and integrity in Lobbying*. 2013. Disponível em: https://irpa-eu-images.b-cdn.net/wp-content/uploads/2019/04/2.-OECD_10-principles-for-transparency-in-lobbying.pdf. Acesso em: 08 aug. 2024.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa. Estudo. Consultoria. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 49, n. 196, 2012.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesses no Ciclo de Políticas Públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

THOMPSON, Stuart, **JOHN**, Steve. Public affairs in practice; a practical guide to lobbying. London, Philadelphia: Kogan Page, 2007.

THOMAS, Clive S. (Ed.). Research guide to U.S. and international interest groups. Westport: Praeger, 2004.