



Instituto Brasileiro de Direito Público

ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

***LOBBY, CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA:
DEFINIR CONCEITOS PARA COMPREENDER A RELEVÂNCIA DE UMA
REGULAMENTAÇÃO***

ANDRESSA MIQUELINI LACK

BRASÍLIA

DEZEMBRO/2019

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ANDRESSA MIQUELINI LACK

***LOBBY, CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA:
DEFINIR CONCEITOS PARA COMPREENDER A RELEVÂNCIA DE UMA
REGULAMENTAÇÃO***

*Dissertação apresentada ao Instituto Brasiliense
de Direito Público como requisito obrigatório
para obtenção do título de Mestre em Direito
Constitucional*

Orientador: Prof. João Paulo Bachur.

BRASÍLIA

DEZEMBRO/2019

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

***LOBBY, CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA:
DEFINIR CONCEITOS PARA COMPREENDER A RELEVÂNCIA DE UMA
REGULAMENTAÇÃO***

Autora: Andressa Miquelini Lack

Banca Examinadora

Prof. Dr. João Paulo Bachur (Orientador)

Prof. (a). Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Prof. Dr. Bruna de Barros Correia

Há sem dúvida quem ame o infinito,
Há sem dúvida quem deseje o impossível,
Há sem dúvida quem não queira nada
Três tipos de idealistas e eu nem um deles:
Porque eu amo infinitamente o finito,
Porque eu desejo impossivelmente o possível,
Porque eu quero tudo, ou um pouco mais, se puder ser,
Ou até se não puder ser.

Álvaro de Campos

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho ao meu filho Pedro, ninguém nesta vida é mais importante do que você, nos últimos anos o que eu fiz de melhor nesta vida foi ter me dedicado a você. Também dedico este trabalho a uma pessoa que durante 14 anos me incentivou, acreditou em mim e ralou muito ao meu lado, obrigado Pedro, por todas as batalhas vividas, valeu a pena nossa parceria.

Algumas pessoas aparecem de repente em nossas vidas e deixam uma marca eterna. Que Deus me permita fazer pelo próximo um pouco do Dr. Roberto Podval fez por mim, sua generosidade é uma inspiração para todos na advocacia.

Ao meu orientador professor João Paulo Bachur, sou extremamente grata por me encorajar, em cada reunião uma angustia diferente, medo de decepcionar, vergonha por não ser tão incrível como o senhor, ao final de cada orientação sempre o mesmo olhar sereno e tranquilo, me passando a confiança necessária para defender esta dissertação.

Agradeço a todos os professores, em especial ao Ministro Gilmar Mendes, pela dedicação e paixão em compartilhar conhecimento; ao querido Paulo Gonet, pela elegância e profundo conhecimento em cada aula; ao professor Pierpaolo Cruz Bottini, que me despertou o desejo pelo mestrado; e ao professor Rafael Silveira e Silva, pela tranquilidade e paciência.

Agradeço também à professora Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, que me inspirou a realizar esta dissertação por meio de suas obras. Agradeço-lhe pelas críticas na qualificação. Foi uma honra receber cada uma delas e cada conselho. Ao Professor Wagner Mancuso, por toda atenção e diálogo. À minha professora da graduação Bruna de Barros Correia, defender esta dissertação sob a sua avaliação é uma grande alegria e prazer. À professora Marilda Silveira, também agradeço por todas as recomendações e agora posso dizer que, nos últimos três meses, consegui apresentar um resultado melhor!

Como aprendi com meus colegas de sala de aula, acho que a turma do Mestrado em Direito Constitucional foi a melhor, formamos uma família! Agradeço pelos trabalhos em grupo, pelos ensinamentos, foi um prazer fazer parte desta turma. Também não posso deixar de agradecer a assessoria do mestrado, em especial ao Fernando Rios, Matheus e Renan, que sempre me deram todo suporte necessário.

Por fim, agradeço ao Rafael, muito embora eu reclame todos os dias que você ajuda mais meus colegas do que a mim, não é isso que eu penso, sei o quanto nossos diálogos acrescentaram no meu trabalho, a verdade é que eu não conseguiria concluir este trabalho sem a sua ajuda!

Brasília, dezembro de 2019

RESUMO

Historicamente o *lobby* sempre foi carregado de muita controvérsia, tendo em vista sua proximidade com os agentes políticos e, portanto, com o poder. No entanto, trata-se de uma atividade importante, pois representa, acima de tudo, exercício de participação nas decisões políticas de forma legítima, vinculando cidadãos e estimulando a democracia em um exercício político perfeitamente admissível no nosso sistema. A prática do *lobby* também pode ser vista como uma alternativa para obtenção de resultados diante das dificuldades de diálogo com o poder público, especialmente quando não existem canais institucionalmente capazes de oferecer a participação necessária na esfera pública para a canalização de demandas. Entretanto, os caminhos da defesa de interesses não ficam isentos de abusos e de práticas não republicanas, muitas vezes canalizadas por força de instrumentos de poder político e econômico, que ignoram os prejuízos sociais em nome das vantagens privadas. No mundo todo, mesmo em países onde a atividade já possui normatização, há desconfiança no exercício do *lobby*. No Brasil, a situação ainda se torna mais candente, tendo em vista não apenas a ausência de uma regulamentação, como também a recente onda de punições a agentes privados, envolvidos em escândalos de corrupção, cuja origem, frequentemente, é atribuída ao *lobby*. E tal falta de compreensão perpassa todos os seguimentos sociais, inclusive magistratura e membros do Ministério Público. Neste trabalho, defende-se que *lobby* e ilícitos não se confundem. Desse modo, esta dissertação buscou defender dois argumentos: (i) que o ordenamento jurídico e normativo brasileiro, na sua forma atual, apresenta condições necessária para distinguir os crimes de tráfico de influência e de corrupção ativa da atividade do *lobby*, porém insuficientes para assegurar a realização de boas práticas nesse setor; e que (ii) a incorporação da regulamentação do *lobby* ao ordenamento jurídico pode oferecer os elementos de complementação legal e normativa que possibilitem de forma mais eficaz a realização de boas práticas para o setor que trabalha pela defesa de interesses. Para tanto, foi realizada análise das balizas constitucionais para o exercício do *lobby*, da legislação penal brasileira, normativos e experiências internacionais, com ênfase das recomendações formuladas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o estágio mais avançado das discussões realizadas no Brasil. O trabalho constatou as grandes resistências e a falta da construção de um espaço deliberativo que incorpore e confronte argumentos no sentido de proporcionar a implementação de uma legislação específica para o *lobby*.

Palavras-chave: corrupção; grupos de pressão; *lobby*; relações institucionais e governamentais; regulamentação; tráfico de influência.

ABSTRACT

Historically lobbying has always been fraught with controversy, given its proximity to political agents and therefore to power. However, this is an important activity because it represents, above all, the exercise of participation in political decisions in a legitimate way, linking citizens and stimulating democracy in a perfectly permissible political exercise in our system. Lobbying can also be seen as an alternative to achieving results in the face of difficulties in dialogue with the government, especially when there are no channels institutionally capable of offering the necessary participation in the public sphere to channel demands. However, the avenues of advocacy are not exempt from abuse and non-republican practices, often channeled through instruments of political and economic power, which ignore social harms in the name of private advantage. Worldwide, even in countries where the activity is already standardized, there is distrust in lobbying. In Brazil, the situation is becoming even more acute in view of not only the absence of regulation, but also the recent wave of punishment of private agents involved in corruption scandals, whose origin is often attributed to the lobby. And such a lack of understanding runs through all social segments, including the judiciary and prosecutors. In this paper, it is argued that lobbying and illicit are not confused. Thus, this dissertation sought to defend two arguments: (i) that the Brazilian legal and normative order, in its present form, presents the necessary conditions to distinguish the crimes of influence peddling and active corruption from lobbying, but insufficient to ensure the realization of good practices in this sector; and (ii) the incorporation of lobbying regulations into the legal system may provide the elements of legal and regulatory complementation that will enable the realization of best practices for the advocacy sector more effectively. To this end, an analysis was made of the constitutional beacons for lobbying, Brazilian criminal law, norms and international experiences, with emphasis on the recommendations made by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the most advanced stage of discussions held in the Brazil. The work noted the strong resistance and the lack of building a deliberative space that incorporates and confronts arguments to provide for the implementation of specific lobbying legislation.

Keywords: *corruption; interest groups; lobby; institutional and government relations; regulation; trading in influence.*

ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRIG - Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

CCJC – Comissão de Constituição Justiça e Cidadania

CGU – Controladoria Geral da União

COSP – Conferência dos Estados Partes

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

IPC- Índice de Percepção da Corrupção

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEА – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRC – Projeto de Resolução Cadastrado

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
1. CONCEITOS E VISÕES SOBRE O LOBBY	9
1.1 Grupos de Interesse e Grupos de Pressão	14
1.2 Relações Governamentais, Relações Públicas e Advocacy	22
1.3 Lobby é corrupção?	29
<i>1.3.1 Abordagens teóricas sobre a Corrupção.....</i>	<i>30</i>
1.4 Fundamentos constitucionais para o exercício do lobby	34
<i>1.4.1 A liberdade de manifestação de pensamento.....</i>	<i>35</i>
<i>1.4.2 Direito de reunião e liberdade de associações.....</i>	<i>37</i>
<i>1.4.3 Direito ao acesso de informação</i>	<i>37</i>
<i>1.4.4 Direito de petição e obtenção de certidão de órgão público</i>	<i>38</i>
<i>1.4.5 Participação do Usuário na Administração Pública</i>	<i>40</i>
2. CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA NA ORDEM JURÍDICA NACIONAL	43
2.1 Corrupção Ativa.....	44
2.2 Tráfico de influência	46
2.3 Conflito de interesses e estratégias de combate à corrupção	50
3. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL ACERCA DO LOBBY.....	53
3.1 Como a experiência internacional diferencia lobby, corrupção e tráfico de influência	53
3.2 Regulamentação do Lobby e mecanismos sancionatórios	57
<i>3.2.1 Lobby nos Estados Unidos e Canadá.....</i>	<i>58</i>
<i>3.2.2 Lobby no Chile</i>	<i>63</i>
<i>3.2.3 Lobby em outros países</i>	<i>65</i>
3.3 Convenções e Tratados Internacionais sobre Corrupção	70
4. REGULAMENTAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE SUFICIÊNCIA AO LOBBYING....	78
4.1 Princípios para a atividade do lobby segundo a OCDE	79
<i>4.1.1 Isonomia no processo decisório e padrões de profissionalismo.....</i>	<i>79</i>
<i>4.1.2 Respeito aos contextos sociopolíticos e sintonia com o arcabouço jurídico.....</i>	<i>80</i>
<i>4.1.3 Buscar as melhores definições para o termo lobby e lobista</i>	<i>81</i>
<i>4.1.4 Transparência, fiscalização das atividades e governança das atividades de lobby... </i>	<i>81</i>
<i>4.1.5 Campanhas para garantir a efetividade da norma</i>	<i>82</i>
5. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL	83

5.1. Propostas de regulamentação no Brasil.....	84
5.2 Projeto de Lei nº 1.202/2007	94
<i>5.2.1 Análise dos dispositivos do projeto</i>	<i>94</i>
<i>5.2.2 Aspectos não contemplados na proposta.....</i>	<i>104</i>
5.3 Decreto do <i>Lobby</i> da CGU.....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
BIBLIOGRAFIA	115

INTRODUÇÃO

A palavra *lobby* surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) e se popularizou com o presidente americano Ulysses Grant, que era abordado por pessoas no *lobby* do hotel, que pediam ajuda de todo o tipo. Esta atividade passou a ser ampliada e reconhecida profissionalmente, uma vez que tais solicitações passaram a ser cada vez mais frequentes e de grupos sociais mais organizados, passando de pequenos pedidos para a mobilização de demandas que perpassavam decisões de âmbito normativo.

O termo *lobby* é mais antigo que os EUA. O *Oxford English Dictionary* cita exemplos dos lobistas que apareceram em 1640, quando cidadãos britânicos falaram com seus membros da Câmara dos Comuns em lobbies. Em 1792, veteranos da Guerra Revolucionária da Virgínia contrataram William Hull para fazer *lobby* no Congresso por mais salários. Na década de 1820, o termo *lobbying* tornou-se sinônimo de exercer influência política nos EUA (CAMPOS, 2011).

Os lobistas fazem parte da política americana desde a primeira sessão do Congresso, em 1789. O Senador William Maclay, da Pensilvânia, descreveu em seu diário que comerciantes da cidade de Nova York interessados na aprovação de uma lei de tarifas, ofereceram jantares aos congressistas¹. Em 1795, um jornal da Filadélfia descreveu a maneira como os lobistas esperavam do lado de fora do Congresso para “dar dica a um membro, adiar ou aconselhar o que melhor se adequasse²”

Em 1869, Emily Edson Briggs, uma das primeiras mulheres a ser autorizada a publicar na galeria de imprensa do Congresso, escreveu uma coluna intitulada “Os Dragões do *Lobby*”, sua frase de abertura dizia:

“Entrando e saindo pela longa e tortuosa passagem do porão, rastejando pelos corredores, arrastando seu comprimento viscoso da galeria até a sala do comitê, finalmente fica esticado no chão do Congresso esse réptil deslumbrante, esta enorme e escamosa serpente do *lobby*” (Nossa Tradução)³

Nota-se que o rótulo da atividade há séculos já estava demarcada com uma espécie de “letra escarlate”.

¹ Para maiores informações sobre a história do *lobby* nos EUA, consultar: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm . Acesso em 21.07.2019

² Para maiores informações sobre a história do *lobby* nos EUA, consultar: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm . Acesso em 21.07.2019

³ "Winding in and out through the long, devious basement passage, crawling through the corridors, trailing its slimy length from gallery to committee room, at last it lies stretched at full length on the floor of Congress - this dazzling reptile, this huge, scaly serpent of the *lobby*". Texto original em inglês. Disponível em: https://www.senate.gov/legislative/common/chapter/Byrd_Lobbyists.htm em 30/05/2019

Conhecido como o “Rei do *Lobby*” Sam Ward, foi contratado pelo Secretário do Tesouro, Hugh McCulloch, que tentava restaurar a ordem e estabilidade das finanças após a Guerra Civil. O Secretário de Tesouro queria emitir milhões de dólares em créditos, mas o Congresso temia consequências políticas de tal ação. A fim de convencer os legisladores sobre a necessidade do crédito, Ward ofereceu jantares e festas luxuosas, conseguindo convencer os congressistas. Ele se envolveu suspeitas de *lobby*, os jornais diziam que ele havia distribuído mais de cem mil dólares para subornar congressistas. Em 1875 ele foi chamado para prestar esclarecimentos, mas nunca foi condenado por nenhum crime.⁴

Ward dizia que as decepções com o *lobby* são maiores do que os sucessos. Segundo esse personagem histórico, os lobistas

“(...) enfrentam uma competição vigorosa, gastam muitas horas tentando convencer os 535 membros do Congresso, da sabedoria ou loucura de certa legislação. Eles ainda sofrem o peso da crítica da imprensa e levam a culpa pelos pecados de uma pequena minoria de seus números. Mas eles têm um trabalho a fazer, e a maioria deles faz muito bem, é difícil imaginar o Congresso sem eles”⁵

A historiadora norte-americana Margaret Thompson argumentou que os lobistas se tornaram bodes expiatórios para diversos problemas do Congresso, e definiu o *lobbying* como:

“(...) o processo pelo qual os interesses das clientelas discretas são representados dentro do sistema de formulação de políticas, **lobistas são representantes que agem simultaneamente e complementam a capacidades daqueles que são selecionados nas urnas.** Os lobistas preenchem papéis que, em muitos aspectos, são comparáveis aos dos legisladores: ajudando a transmitir e obtendo satisfação das demandas do governo, promovendo assim os interesses substantivos daqueles a quem eles se encarregam de servir”⁶ (Nossa tradução)

Nota-se que a rica experiência norte-americana há anos já apontava para as controvérsias da atividade e para a necessidade de um ordenamento legal e normativo para ela. Essa foi a opção dos EUA, embora a atividade continue sendo passível de vigilância e questionamentos, porém sem o rótulo marcadamente criminoso como observamos na experiência brasileira.

O *lobby* é uma ação de influenciar o tomador de decisão na esfera do poder público. Para Farhat (2007, p. 50) é “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um

⁴ Ibidem

⁵ Para maiores informações sobre a história do *lobby* nos EUA, consultar: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Byrd_History_Lobbying.htm . Acesso em 21.07.2019

⁶ Thus, Margaret Thompson defined *lobbying* as "the process by which the interests of discrete clients are represented within the system of policymaking." She defined *lobbyists* as "representatives who act simultaneously and complement the capacities of those who are selected at the ballot box. *Lobbyists* fill roles that in many ways are comparable to those of legislators: helping to convey and meeting government demands by promoting thus the substantive interests of those whom they have been charged with serving. " Texto original em inglês. Disponível em https://www.senate.gov/legislative/common/chapter/Byrd_Lobbyists.htm em 30/05/2019

grupo de interesse definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Pode-se também se chamar de *lobby*, um “grupo de pessoas” que exerce esta influência; os franceses chamam de *groupes de pression* e os norte-americanos, de *interest groups* (MEYNAUD, 1958).

Se seguirmos os conceitos históricos de Thompson, bem como os conceitos associados à Ciência Política, a prática da atividade de *lobby* para induzir decisões políticas é legítima e possui vínculos com princípios de cidadania. A pressão de grupos sobre autoridades e parlamentares é parte do jogo democrático, significando manifestação de participação e de realização para muitos setores sociais. A prática do *lobby* também pode ser vista como uma alternativa para obtenção de resultados diante das dificuldades de diálogo com o poder público. Por isso, acaba sendo um comportamento tático, estratégico, planejado e consistente, especialmente quando não existem canais institucionalmente capazes de oferecer a participação necessária na esfera pública para a canalização de demandas.

Entretanto, os caminhos da defesa de interesses não ficam isentos de abusos e de práticas não republicanas, muitas vezes canalizadas por força de instrumentos de poder político e econômico, que ignoram os prejuízos sociais em nome das vantagens privadas. Nesse sentido, a participação dita democrática do *lobby* deve vir acompanhada de uma regulamentação que busque monitorar os grupos de pressão, apostando em legislações que garantam a transparência e os princípios que regem a administração pública para não permitir que relações privadas subvertam o trato com o Estado.

Para Thomas (2004), a regulamentação do *lobby* gira em torno de duas questões: (i) evitar vantagens injustas que o *lobby* profissional pode criar; (ii) coibir condutas antiéticas entre lobistas e agentes políticos, bem como a corrupção. Mas os caminhos da regulamentação se diferenciam entre as nações e, mesmo aquelas que adotaram regras específicas, ainda estão passíveis de imperfeições. A corrupção, mais do que um ato de suborno, é complexa e precisa ser devidamente compreendida. Segundo o relatório da OCDE⁷:

O comércio de influências, o desvio de propriedade pública, o uso de informações confidenciais e o abuso de poder são apenas alguns dos atos corruptos mais intrínsecos e que são os mais prejudiciais à sociedade. Transparência não é suficiente. Colocar informações disponíveis publicamente não é suficiente e deve ser acompanhada de mecanismos eficazes de escrutínio e responsabilização.

No Brasil, o *lobby* ainda é uma prática que beira à informalidade, é associado diretamente ao abuso do poder econômico, à advocacia administrativa, à corrupção e ao tráfico

⁷Retirado do documento “Recomendações do Conselho da OCDE para a Integridade Pública”, página 2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

de influência. Ainda existe muita dificuldade para compreender a atividade do *lobby* como uma defesa legítima de interesses, tal como acontece na relação entre os advogados na defesa de seus clientes no âmbito do Poder Judiciário.

Noticiários brasileiros com frequência mostram que autoridades e agentes públicos estão sendo investigados e denunciados, pela prática de corrupção e outros crimes contra a administração pública. O Brasil vive um momento de maior ênfase a um tipo de combate irrestrito à impunidade, fazendo com que uma visão superficial do *lobby* o qualifique tão somente como corrupção. Esse momento atual, que tem seu lugar de importância, mas que ainda está permeado de muito voluntarismo por parte de algumas autoridades, à título de punir indivíduos em nome do “desejo da sociedade”, aumenta ainda mais a ignorância em como fazer a boa defesa de interesses, a sua legitimidade, e, simultaneamente, impedem o desenvolvimento de normas que possam colaborar para a melhor tipificação das situações ilícitas, que constituem crime e que possam assegurar o controle democrático da participação da sociedade dentro do Estado de Direito. Em curtas palavras, combater a qualquer custo a corrupção pode ensejar novas formas de corrupção.

Realizando uma rápida busca sobre pesquisas que dizem respeito ao *lobby*, observamos que a maior parte delas se encontra no campo da Ciência Política. Aragão (1992) estudou a atividade de *lobbying* no Brasil, trazendo elementos importantes para sua caracterização, inclusive a resistência que encontra na sua atuação, mas não enfrenta a questão da associação do *lobby* com corrupção. Já Bezerra (1999) encontrou vínculos do *lobby* com a corrupção, mas não se preocupou em detalhar a diferença entre os termos. Mancuso (2004) tratou da atuação política do empresariado durante o processo de produção legislativa, preocupando-se com a dinâmica dessa atuação, sem entrar no mérito da possibilidade de deturpação da atividade. Oliveira (2004) tratou do *lobby* e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil, ressaltando o aspecto da “clandestinidade” que essa atividade acaba sendo revestida, mas não avançou no discernimento entre atividade lícita e ilícita. Ferreira Júnior (2016) apresentou estudo sobre a percepção e colaboração dos servidores da Câmara dos Deputados para com os lobistas que atuam no Congresso Nacional. Segundo autor, os servidores da Câmara compreendem o papel do Poder Legislativo abrindo espaços para os representantes de grupos. Verificou-se também, “que a autodenominação do agente por lobista ou por um dos eufemismos para a atividade não é fator significativo para graus de

colaboratividade” (FERREIRA JÚNIOR, 2016, p. 20)⁸.

Outras pesquisas já se preocuparam com a regulamentação da atividade. Santos (2007) identificou a possibilidade da implementação de uma regulamentação do *lobby* no Brasil nos moldes praticados nos EUA, e Netto (2015) analisou as propostas e possibilidades de normatização e regulamentação do *lobby* no Brasil. No entanto, as preocupações desses autores foi a defesa de uma regulamentação ampla que, por si só, já seria capaz de direcionar a boa atividade do *lobby* e coibir desvios.

Também no campo do Direito pudemos encontrar alguns estudos sobre o *lobby*. Um deles, resultante de um acordo de colaboração técnico-internacional com Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), desenvolveu o Projeto “Pensando o Direito”, e sob coordenação de Meyer-Pflug (2009), trouxe contribuições na pesquisa denominada *Grupos de Interesse (Lobby): A Possibilidade de Regulação Jurídica no Brasil*. Essa pesquisa concluiu não apenas pela licitude do *lobby*, mas também pela sua relevância na consolidação e efetivação do regime democrático. Tal como Santos (2007) e Netto (2015), a autora também defende a regulamentação do *lobby* como uma medida de transparência para facilitar o combate a corrupção. Bonelli (2015) buscou rastrear os fundamentos legais para o exercício da atividade do *lobby*, tratando-o como um direito. Porém, o citado autor se refere ao que chama de “*lobby* ilícito” como sinônimo de corrupção, algo que entendemos pertinente divergir por se tratar de categorias excludentes, tal como procuraremos explorar melhor nesta dissertação.

Julgamos que todos esses esforços de pesquisa continuam importantes para o desenvolvimento do tema. Porém, no caso brasileiro, haveria de ter uma etapa anterior e necessária para tratar do *lobby* e distingui-lo de práticas criminosas. Dois crimes nos chamam a atenção, nesse particular: o tráfico de influência e a corrupção ativa. Porque esses dois tipos criminais? Justamente porque se encontram no polo que busca estabelecer a influência indevida, ilegal, antirrepublicana, sobre o agente público, servidor ou ator político. Entendemos que é sobre esses dois crimes que começa o desafio para se superar o rótulo do *lobby* como algo desacreditado e desvirtuado. E tal falta de compreensão perpassa todos os seguimentos sociais, inclusive magistratura e membros do Ministério Público.

Dessa forma, esta dissertação pretende trabalhar com duas proposições de forma interligada e sequencial:

- *O ordenamento jurídico e normativo brasileiro, na sua forma atual,*

⁸ A propósito chama a atenção para o fato de que os profissionais lobistas, receosos da vinculação de sua atividade com práticas corruptas, vem se autodenominando profissionais de “relações governamentais”, comprovando que é inócuo trocar o termo *Lobby* para o livre exercício profissional da atividade de pressão.

apresenta condições necessária para distinguir os crimes de tráfico de influência e de corrupção ativa da atividade do lobby, porém não suficientes para assegurar a realização de boas práticas nesse setor.

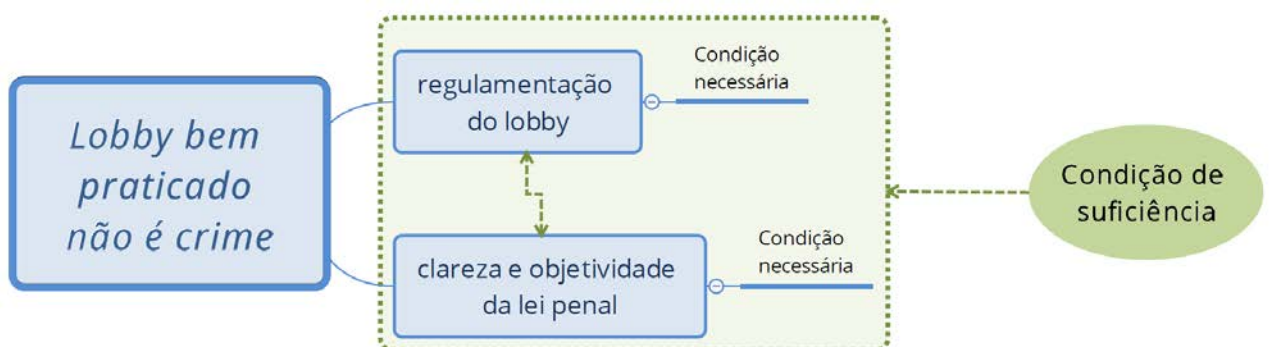
- *A incorporação da regulamentação do lobby ao ordenamento jurídico pode oferecer os elementos de suficiência para incentivar as boas práticas para o setor.*

A ideia de trabalhar essas proposições tem como fonte o raciocínio causal. Hiller (2014) sugere iniciar com a diferença entre condição necessária e condição suficiente, em seguida, caracterizar os métodos de concordância e diferença de John Stuart Mill:

- Uma propriedade que está ausente quando o efeito está presente não pode ser uma condição necessária para esse efeito (Método de Concordância);
- Uma propriedade que está presente quando o efeito está ausente não pode ser uma condição suficiente para esse efeito (Método de diferença).

Aqui, o efeito é “*lobby bem praticado não é crime*”. E as propriedades são a “clareza e objetividade da lei penal” e “regulamentação do *lobby*”. De acordo com o encadeamento das proposições, cada propriedade, isolada, não oferece condição de suficiência para a realização do efeito:

Figura 1 – Relação de necessidade e de suficiência para o lobby



Fonte: elaboração própria.

Como objetivos específicos que serão tratados nesta pesquisa são os seguintes:

- Levantar aspectos teóricos que justificam a natureza do *lobbying*;
- Avaliar se os conceitos jurídicos já positivados de corrupção ativa e de tráfico de interesse conseguem ser claros para distingui-los da atividade do *lobby*;

- c) Observar a experiência internacional acerca dos encaminhamentos escolhidos para o desenvolvimento e a disciplina dessa atividade;
- d) Trazer para discussão elementos que podem melhor condicionar a realização das boas práticas de *lobby*;
- e) Analisar as iniciativas legislativas e normativas apresentadas mais recentemente no Brasil.

Parte-se do pressuposto de que *lobby* como definição e categoria de estudo não deve ser confundido com qualquer atividade ilícita. Desse modo, já ressaltamos de antemão a inadequação da expressão “*lobby* ilícito”, dado que, para o nosso propósito, trata-se de uma inconsistência.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos.

No primeiro capítulo será explorada a visão normativa do *lobby*, buscando evidências teóricas que respaldam sua importância para a participação democrática e defesa legítima de interesses. Será estudada a organização e os diferentes matizes relacionados à defesa de interesses e a percepção dos caminhos desviantes dessa atividade, ou seja, quando as demandas dos grupos organizados buscam ser viabilizadas por meio de atos ilícitos, por corrupção. Em seguida discute-se a percepção arraigada entre a atividade de defesa de interesses e a corrupção. Busca-se avaliar a relação entre a busca da influência, vinculada à natureza do *lobby*, e os laços que se constroem com o poder, que, frequentemente, é circundado por práticas que afrontam a lei, ou seja, corrupção. O capítulo finaliza com descrição de aspectos constitucionais que legitimam a atividade profissional do *lobby*. A Constituição é formada por normas que se sobrepõem e, desta forma, é necessário buscar seus princípios para a melhor interpretação e redução de conflitos para garantir um Estado Democrático de Direito. Assim, apesar de contornos diversos, entende-se que a Constituição é instrumento capaz de oferecer respaldo principiológico para o exercício do *lobby*, mas que, para combater a corrupção como prática abusiva na defesa de interesses, é fundamental a existência de conceitos normativos mais apropriados, exatamente para não deslegitimar uma atividade que, na sua essência, é democrática.

O segundo capítulo é dedicado percorrer a legislação nacional, especificamente a criminal, para analisar o texto que trata da tipificação de corrupção ativa e de tráfico de influência e avaliar a sua pertinência no que tange à distinção dessas práticas desviantes relativamente ao *lobbying*. Repassar de forma mais detalhada os significados legais que foram elaborados ao longo dos anos oferecem *insights* para descobrir os melhores incentivos para

desenhar novos encaminhamentos normativos.

O capítulo seguinte foi estruturado para verificar os caminhos já adotados por outros países para viabilizar o *lobby* e fortalecer o a pertinência e a viabilidade de sua adoção para o fortalecimento do mercado do *lobby*. O estudo, então, irá utilizar pesquisa bibliográfica, mediante uso de fontes primárias e secundárias que abordem as questões associadas ao Brasil e o conjunto de pesquisas e documentos de agências internacionais, que abordam o tratamento regulatório do *lobby*.

O quarto capítulo busca detalhar as principais recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Realizada com base na experiência internacional, a OCDE elaborou princípios, que, em síntese, destacam (i) a importância da conceituação dos termos “lobbying” e “lobista”; (ii) a criação de regras específicas; (iii) a transparência na obtenção de informações pelas autoridades públicas, cidadãos e setor empresarial; (iv) a criação de códigos de conduta às autoridades públicas; e (v) o incentivo à inclusão dos atores sociais e políticos nos debates sobre o tema. Tais princípios serão avaliados no sentido de verificar se eles garantem a condição de suficiência para distinguir a atividade de representação de interesses de atividades criminosas.

No quinto capítulo serão avaliadas algumas proposições legislativas apresentadas no Congresso Nacional que tratam sobre o tema, de modo a observarmos como essa agenda está sendo trabalhada no âmbito do Poder Legislativo. Especial destaque será dado à proposição que mais avançou em termos de tramitação no Congresso, o Projeto de Lei nº 1.202/2007, por meio do qual buscaremos lançar comparações com as práticas já realizadas internacionalmente, em especial as recomendações da OCDE.

Por fim, nas considerações finais, procuraremos ressaltar os aspectos da pesquisa que mais puderam oferecer respostas para o teste da hipótese proposta.

A discussão deste trabalho procura contribuir com o Direito Constitucional e sobre a percepção do significado de uma regulação que atue tanto em relação ao papel do Estado, quanto ao fortalecimento profissional dos agentes que exercem o *lobby*, buscando uma associação mais interessante às necessidades brasileiras.

1. CONCEITOS E VISÕES SOBRE O *LOBBY*

Aragão (1994, p. 17), salienta que o termo *lobby* surgiu em 1829, passando a ser chamado de *lobbyist* em 1830, e amplamente empregado em matérias jornalistas. O autor ainda faz referência a publicação *The Washington Lobby*, afirmando que David Tilden Lynch, em 1819, utilizou o termo pela primeira vez, associando a atividades de pressão. Aragão também aponta que o primeiro cientista político a utilizar a palavra *Lobby* foi Arthur F. Bentley, em 1908, em seu livro “*The Processo of Government*”, e utilizou este termo no sentido de indicar influência nas decisões políticas (ARAGÃO, 1994, p.17).

O *lobby* é uma atividade organizada, na qual se defende interesses legítimos, é a aproximação da sociedade com o Estado, é uma troca de informações entre governantes e governados, para esclarecer dúvidas, prestar informações técnicas e precisas para tomada de decisão. O *lobby* surgiu como forma de diálogo entre grupos de interesse e governos, seu objetivo é influenciar políticos na tomada de decisão (GOZETTO, 2005).

Nos governos democráticos a participação da sociedade possui um papel significativo. A defesa de interesses nos processos de tomada de decisão faz parte da democracia e contribui para elaboração de políticas públicas. Ferreira Júnior (2016) justifica a participação da sociedade da seguinte forma:

O processo decisório, para ser democrático, precisa considerar o ponto de vista de todos os segmentos sociais. No que tange à sociedade organizada, tem-se que a defesa de seus interesses junto aos tomadores de decisão (momento propício também à oferta das informações que produzam) é feita por meio de assessorias, profissionalizadas ou não, constituintes da atividade do *lobby* (FERREIRA JÚNIOR, 2016).

Para Mancuso, o substantivo que antes significava um “salão de entrada”, tornou-se um verbo, que hoje significa, fazer pressão sobre os tomadores de decisão. Ou seja, pode se dizer que “*lobby* é uma palavra usada de forma muito abrangente, para qualquer pedido que se faça, a quem pode tomar uma decisão” (MANCUSO, 2011, p.197).

Segundo Mancuso, o trabalho de *lobby* se divide em quatro fases: i) os lobistas tentam definir uma agenda para os tomadores de decisão, levando suas prioridades; ii) refere-se a formulação e elaboração das propostas mais adequadas ao interesse a ser defendido; iii) momento pelo qual se debate a proposta formulada, avaliando o cenário político, qual impacto da demanda na sociedade, quem são aqueles que podem formar uma coalizão, e, quem estará se contrapondo; iv) por último, a tomada de decisão e a implementação, desta forma, podemos analisar que “o *lobby* atua antes da tomada de decisão, durante e depois” (MANCUSO, 2011, p.199).

Gozetto e Mancuso (2011), entendem que o vocábulo é amplo, “para designar a defesa de interesses junto a qualquer indivíduo que pode tomar uma decisão”, eles também buscaram um significado político para o vocábulo, abordando o contexto histórico do *lobby* na Inglaterra:

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 (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p.120)

Para Andréa Gozetto⁹, há duas visões para a origem do *lobby*, a primeira é de Freire, acredita que o *lobby* teve origem com os agricultores do Estado da Virginia, nos EUA, na qual influenciou decisões sobre a política agrícola. Já a segunda visão é de Graziano, que afirma que o termo *lobby*, surgiu no contexto americano com a política de interesses nas eleições de 1986, que decidiu por uma luta de classes nos EUA (GOZETTO, 2005, p.29).

Conforme Dicionário Etimológico¹⁰, a origem da palavra *lobby*, vem do latim medieval da palavra “*lobia*”, é equivalente de saguão¹¹, mas acabou assumindo o sentido de salão amplo de hotéis. Nos Estados Unidos, o *lobby* tem sua origem datada desde a Constituição de 1787, cem anos depois, o presidente Ulysses S. Grant, passou a ser abordado por pessoas no *lobby* do hotel Willard, quando estava tomando seu conhaque e fumando seus charutos para encerrar seu dia (BORIN, 1988).

Farhat (2007) anota que a origem do *Lobby* é datada aos tempos bíblicos, encontra respaldo numa narrativa em Gênesis, onde Abraão recebe ordens do Senhor, para abandonar suas casas, e então começou a negociar com o Criador para reverter a decisão divina, ao final Deus manteve sua decisão, mas esta passagem bíblica evidenciou a luta de Abraão para reverter a decisão de seu interesse privado.

A palavra também passou a ser adotada para fazer referência aos presidentes eleitos, que antes de tomarem posse e se mudarem para a Casa Branca, se hospedavam nos hotéis. Na Inglaterra, a palavra se refere ao *Lobby* da Câmara dos Comuns¹², na qual encontravam-se aqueles que tinham algo a pleitear dos parlamentares. Não existe consenso sobre a origem da

⁹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p.22.

¹⁰ Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/lobby/>

¹¹ LODI, João Bosco. *Lobby*, os grupos de pressão: “*Lobby* é o equivalente inglês de saguão, entrada de habitação, sala de espera, como há os hotéis, nos edifícios públicos, nas câmaras de vereadores, assembleias legislativas e sedes de governo. *Lobbying*, gerúndio inglês, equivale comportamento público ou social, ao exercício de uma ação de trabalho no saguão. P. 3

¹² FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE,2007. P. 50

utilização do termo *lobby*, conforme Deanna Gelak, este termo surgiu pela primeira vez em 1820, na Inglaterra (MEYER-PFLUG, 2009, p. 13).

“Outras cartas de Washington afirmam que quando a questão foi levada à casa, membros do Senado, não só fizeram *lobby* sobre a Câmara dos Representantes, mas foram ativos ao intimidar certos representantes fracos ameaçando-os a dissolver a União”. 1º de abril de 1820. New Hampshire Continel. (Tradução livre) (GELAK, 2008).

Qualquer teoria de *lobby* deve ser capaz de compreender: o que é, onde se faz, e por que fazer *lobby*. A grande parte das obras sobre o *lobby* está no campo das ciências políticas, muitos trabalhos definem “teoria de grupos”, com foco em “grupos de interesse e pressão”. Outras abordagens com questões mais amplas, utilizam conceitos de esfera pública, resumem o *lobby* como busca de vantagens por meio da tomada de decisões governamentais (SANTOS, 2007).

Ensina Lodi¹³ que o *lobby* no Brasil vem dos tempos da coroa, causado pela hipertrofia do poder federal, e do sistema das capitânicas hereditárias. As empresas internacionais foram as primeiras com a consciência da necessidade de organizar profissionalmente o *lobby* no Brasil, visto que estas empresas já possuem em seus países de origem uma experiência política com o sistema de decisão.

A Nova Enciclopédia Columbia, edição de 1975, diz que:

Lobbying e a prática de influenciar decisões governamentais por meio de agentes que servem a interesses específicos. A palavra tem origem no século passado, quando grupos de interesses, desejosos de influenciar decisões legislativas, tendiam a reunir-se nas antessalas [*lobbies*] do Congresso e das Assembléias Estaduais. É utilizada hoje, em sentido amplo, para concluir todo esforço destinado a influenciar qualquer decisão governamental.

Aragão (1994) acredita que no século XIX já se praticava *lobby* no Brasil, cita como exemplo a Associação Comercial do Rio de Janeiro, que começou a se organizar em 1808, com objetivo de defender o desenvolvimento da classe que representava. O autor registra a Associação Comercial da Bahia, fundada em 1811, que defendeu os interesses de seus associados, perante o Congresso Nacional, durante a Primeira República. Já a Ordem dos Advogados do Brasil, em 1958 realizou a I Conferência Nacional da OAB, com o tema “Advocacia e poder Legislativo: *Lobbying*” (GOZETTO, 2004, p. 28).

¹³ LODI, João Bosco. *Lobby, os grupos de pressão*, 1986, Pioneira: no Brasil o *lobby* vem do tempo da coroa, essa longa tradição de hipertrofia do poder federal, e do sistema de capitânicas hereditárias, que fizeram deste País um vasto latifúndio caminhando para ser um **Estado Socialista Burocrático**, com alguns bolsões de atividades marginais capitalistas que funcionam na forma de concessões privilégios e não correspondem a mais de 30% do Produto Interno Bruto. Essa alta concentração do poder do Estado, o seu predomínio sobre a economia e a onipotência das estatais tornam o poder público especialmente visado pela organização do *lobby*. Pág. X e XI.

Outra definição clássica de *lobby* foi publicada pela revista *Congressional Quarterly*¹⁴, no *The Washington Lobby*, na qual James Madison, considerado “Pai da Constituição” e quarto presidente dos Estados Unidos, entre 1809 e 1817 falava da necessidade de controlar a violência das facções, entendidas por ele como:

Certo número de cidadãos – que representa a minoria ou a maioria do todo – unidos e movidos por impulso comum de paixão ou interesse, diverso dos interesses de outros cidadãos, ou dos interesses permanentes da comunidade

Alguns membros do Congresso dos Estados Unidos, acreditam o *lobby* é a fonte primária da maioria das propostas legislativas, Charles L. Clapp, e, seu livro “*The Congressman: His Work as He Sees It*”, afirma que¹⁵:

Muitas pessoas pensam que *lobby* é coisa ruim. Penso que há aí uma interpretação errônea, a qual ainda precisa ser corrigida no concernente ao público em geral. *Lobby* é a parte essencial do governo representativo e deve ser encorajado e apreciado. Lobistas são, frequentemente, fonte de informação (...) se for independente eles poderão explicar-lhe tudo o que determinado assunto envolve, e você pode tomar suas próprias decisões (FARHAT, 2007, p.53).

Gianfranco Pasquino, professor emérito de Bolonha, no Dicionário de Política¹⁶ defini *lobbying* como:

O processo por meio do qual representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos do seu grupo. *Lobbying* é, portanto, uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 564).

Chama atenção a obra de João Bosco Lodi, publicada em agosto de 1986, ao ler a obra três décadas após sua publicação, percebemos que no Brasil quase nada avançou na discussão do *lobby*, Lodi (1985, Introdução, IX) inicia sua obra da seguinte forma:

O *lobby*, praticado no Brasil é quase exclusivamente o dos grupos econômicos e associações afins, por estarem mais organizados e profissionalizados. É extremamente raro saber que um “grupo de interesse” não econômico contratou um profissional para organizar a representação de seus interesses junto ao poder público. O *lobby* não econômico é ingênuo e amadorístico e esse caráter enfraquece o próprio conceito da atividade política. Há interesses que poderiam estar organizados hoje como grupos de pressão: o movimento feminista, associações de bairro, minorias indígenas, grupos culturais, as pequenas empresas, etc. A falta de organização política desses grupos e, por outro lado, a predominância e o sucesso do *lobby* econômico levam clima de mal entendimento, de ilegitimidade e de falta de respaldo da sociedade para com a prática dessa atividade. Diante da opinião pública não esclarecida, o simples uso da palavra *lobby* é um pejorativo associado à imagem de corrupção, propina e abuso de poder

¹⁴ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007. p. 52

¹⁵ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007. P. 53

¹⁶ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Ed. UnB. 1998. 11ª Ed.

econômico. (...) O tema está ligado à organização dos interesses da empresa e deve ser tratado racional e profissionalmente. Como instrumento de trabalho o *lobby* é moralmente neutro, podendo servir para o Bem e para o Mal (LODI, 1985, p. IX).

Na prática, Lodi ensina que o *lobby* é um comportamento tático, estratégico, planejado e consistente de longo prazo, é ainda uma prática informal, seu produto principal é obtenção de privilégios e favores. O *lobby* busca resultados a curto prazo, em alguns casos, deixa de ser a atividade meio e passa a ser a atividade fim. O *lobby* mais comum é o individual, de uma empresa ou de um grupo econômico; “ela atinge sua forma mais complexa quando atua coletivamente, através de grupos de pressão, associações de classe, sindicatos, ou federações¹⁷”, a classificação da atuação do *lobby* se dá em três áreas específicas: (LODI, 1986, p.8)

- a) **Comercial**, visando um negócio, uma venda, uma concorrência, uma concessão;
- b) **Jurídica**, visando uma patente, uma legislação setorial;
- c) **Financeira**, visando liberar uma verba pública para uma empresa licitadora de serviço público e que não está pagando os seus fornecedores.

Em termos de poder público, o *lobby* se dá das seguintes formas:

- a) **Executivo**, quando sua atuação é junto ao governo federal, ministérios, autarquias, governos estaduais, secretarias e municípios
- b) **Legislativo**, quando atua junto ao Senado e Câmara Federal, ou Assembléias Estaduais, ou seja, junto aos legisladores.

Contudo, Farhat (2007) traz uma definição mais completa da atividade. Para ele, todas as atividades de representação de interesses que ultrapassam a legalidade não podem ser classificadas como *lobby*, pois entende que legalidade e legitimidade são pressupostos essenciais da atividade. Desta forma, define *lobby* como:

(...) toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesse definido e legítimo, com objetivo de ser ouvido pelo poder público para informa-lo e dele obter determinadas medidas, decisões e atitudes (FARHAT, 2007, p.50)

Para Almira Rodrigues, *lobby* é “ação política em favor de grupos ou corporações específicas, ou seja, estão em pauta interesses privados, geralmente de ordem financeira, os quais tendem mesmo a causar a indignação de vastos segmentos sociais” (RODRIGUES, 2008). Santos, complementa o conceito da palavra *lobby*, utilizando dois conceitos principais, observando que o conceito da atividade de *lobby*, envolve responsabilidade moral e ética:

A palavra *lobby* costuma ser utilizada em dois sentidos principais:

- **Sentido Restrito:** designa a prática de influenciar as decisões governamentais, por meio de agentes que servem àqueles interesses, com o objetivo de levar as autoridades a fazer – ou deixar de fazer – alguma coisa além daqueles interesses.

¹⁷ LODI, João Bosco, *Lobby*, os grupos de pressão, 1986. Pioneira, p.8

- **Sentido Amplo:** indica todo esforço, por meio de quaisquer meios lícitos, até mesmo os de comunicação, destinado a influenciar decisões governamentais.

Desta forma, destas definições, podemos concluir que existem três pontos em comum sobre o *lobby*: i) trata-se de uma atividade de representação e comunicação de interesses; ii) a atuação desta atividade envolve os agentes públicos, aqueles responsáveis pela tomada de decisão (*decision-makers* ou *policymakers*), de forma direta ou indireta; iii) o interesse representado parte dos chamados grupos de pressão. Afirma-se, portanto, que o objetivo da atividade não é somente informar o tomador de decisão, mas persuadi-lo e obter dele algum tipo de decisão favorável aos seus interesses (REZENDE, 2018, p. 5).

1.1 Grupos de Interesse e Grupos de Pressão

O comportamento dos grupos é um tema abrangente, conhecer as diferenças entre as expressões, “grupo de interesse e grupo de pressão”, é essencial para compreender este trabalho. Embora estes termos tenham relações, eles não podem ser considerados como sinônimos, autores ligados ao tema serão discutidos para extrair explicações sobre comportamento, interação com parlamentares, e, influência que os grupos exercem sobre o processo decisório.

O estudo da “Teoria dos Grupos de Pressão¹⁸”, começa com a formulação dada por Arthur Bentley, na obra *The Process of Governament* (1908), e depois retomada por David Truman em *The Governamental Process* (1951), nas quais muitos capítulos são dedicados aos “Grupos de Interesse”. Bentley procurou, “chamar a atenção e o interesse dos politólogos das instituições jurídico-formais, para as atividades informais desenvolvidas por vários grupos da sociedade”, seu objetivo era romper com o predomínio das disciplinas jurídicas e propor uma análise descritiva e empírica, dentro de um critério restrito (PASQUINO, 1998, p.563).

Uma primeira análise da teoria dos grupos, é que Bentley entendia seu estudo como tentativa de construir um instrumento analítico. Para a teoria dos grupos, “a política é o processo por meio do qual os valores sociais são indicados imperativamente; este é feito por meio de decisões; as decisões são produzidas por atividades; cada atividade não está separada das outras, mas essa massa de atividades tem tendência comum a respeito das decisões; esta massa de

¹⁸ Para maior aprofundamento da “Teoria dos Grupos de Pressão”, fazer a leitura de: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política, Editora Unb. 11ª edição, 1998. P. 563 e seguintes.

atividades são os grupos; assim a luta entre grupos (ou interesses) determina o tipo de decisões que devem ser tomadas” (Aragão, 1994, p.27).

Pasquino acredita que esta formulação é falha de atributos próprios de uma teoria, pois não especifica as relações entre as variáveis, nem as relações entre causa e efeito e, também não coloca relações formais e fenômenos reais. Para o autor, “o grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum (um grupo não é um conjunto de indivíduos que interagem, como quer a definição sociológica mais difundida); um interesse existe quando se produzem certas atividades tendentes a satisfazê-lo; assim também os indivíduos, as instituições e as idéias estão reduzidos a grupos, cujas interações terminam por produzir as ações governamentais” (PASQUINO, 1998, p.563).

Na definição de Gianfranco Pasquino: “os grupos organizados que, embora tratem de influenciar na distribuição de recursos dentro de uma sociedade, seja para mantê-la ou para mudá-la a seu favor, não participam diretamente do processo eleitoral e, de certo modo, não estão interessados em administrar por conta própria o poder político, mas em ter um acesso fácil e franco a este último e influir em suas decisões”. O conceito de grupo abrange uma diversidade de atores políticos, públicos e privados, como: sindicatos, associações, empresários, servidores públicos, movimentos sociais, ONGs, etc.

Pressupõe-se que os grupos não devem ser analisados como unidades homogêneas, mas como agrupamentos em geral voluntários de indivíduos dotados de racionalidade limitada e de objetivos determinados, que os levam a se associar ou se retirar do grupo (quando estes objetivos, quaisquer que sejam eles, não são adequadamente satisfeitos). Os grupos possuem ainda uma dimensão organizacional que condiciona reciprocamente as decisões individuais dos membros e o relacionamento do grupo com atores externos, como o Estado. Embora não seja preciso que todos os membros almejem os mesmos objetivos, é essencial para a sustentação do grupo que ele seja visto como o instrumento mais capaz de levar ao alcance dos objetivos individuais (ARAGÃO, 1994).

Os supostos efeitos dos grupos sobre os sistemas políticos democráticos variam desde, por um lado, o aumento dos custos transacionais e dos próprios custos da democracia até, por outro lado, o crescimento da participação política e da representatividade do sistema. Qualquer que seja a visão sobre sua atividade política, presume-se que os grupos em geral são parte de qualquer sociedade democrática e são veículos essenciais à constituição de uma esfera pública autônoma. Portanto, sua livre formação e atuação deve ser assegurada por leis constitucionais garantidoras dos direitos políticos individuais e coletivos. A noção de liberdade, porém, não exclui a possibilidade de que sua atividade junto ao poder público seja regulada.

Quanto a expressão grupos de pressão, entende-se que existe uma organização formal, com modalidade de ação própria, é uma atividade em conjunto de indivíduos com motivações em comum, que buscam, influenciar as decisões tomadas pelo poder político. Pressão, é, portanto, a possibilidade de “recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político”. Para Gianfranco Pasquino, a distinção de grupo de interesse e grupo de pressão, é que o primeiro pode se envolver em qualquer coletivo humano, e nem sempre este coletivo afeta a vida política em sociedade, ou se relaciona com o Estado e com poder público. Já os grupos de pressão, são mais precisos, indica uma organização formal, de pressão, relacionada ao poder público.

Pasquino (1998, p.565) define Grupos de Pressão como:

Finalmente podemos concluir que são Grupos de pressão aqueles grupos organizados que, embora tendo, em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir *in proprio* o poder político, e sim em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções .

Murillo de Aragão, discorda de parte do conceito de pressão, para ele o termo é impreciso, uma vez que pode envolver atos de corrupção ou coação. O autor explica que grupos de pressão, assim como partidos políticos, possuem organização formal, acesso ao poder e articulação de interesse, como traços em comum. Entretanto, grupos de pressão não se confundem com partidos políticos, porque não participam do processo eleitoral de forma direta. Desta forma, Aragão (1994, p.37) define pressão como:

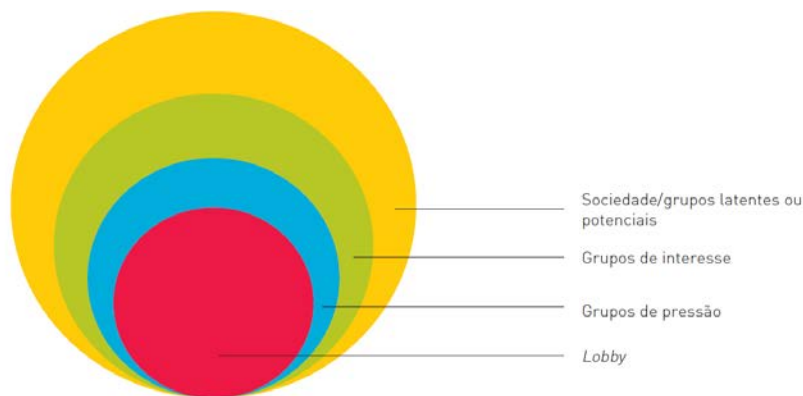
Entendemos que pressão, dentro do contexto da ação dos grupos junto aos poderes públicos ou poder público, como prefere Gianfranco Pasquino, seria toda ação destinada a obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista. Tais ações podem incluir aspectos de constrangimento e de coação, ou mesmo ser tipificadas no direito penal, como corrupção e advocacia administrativa, bem como instrumentos neutros, como a advocacia, as relações públicas, a propaganda, o fornecimento de informações, caracterizadas em seu conjunto como um processo identificado como *lobbying* .

Para Farhat (2007), os grupos de pressão não buscam exercer o poder, mas sim mudanças favoráveis aos seus interesses, não buscam a mudança da estrutura do governo, seus objetivos são consistentes com sistema governamental. Outra diferença é apontada pelo Ex Senador Marco Maciel, em pronunciamento à época da propositura do seu Projeto de Lei, diz respeito a generalidade, enquanto partidos políticos defendem interesses gerais, grupos de pressão e interesse defendem seus próprios interesses (MEYER-PFLUG, 2009).

Para Meyer-Pflug (2009), os grupos de interesse ligam pessoas com filosofias semelhantes, mas que podem permanecer num estado de inércia, sem nunca adotar postura de pressão política. A diferença entre grupos de pressão e de interesse pode ser transitória, tendo em vista que a mudança de postura de grupos de interesse, passando a atuar ativamente e politicamente em defesa de suas ideias, é o momento no qual deixam de ser grupos de interesse e passam a ser grupos de pressão, a possibilidade de mudança de atitude transforma os grupos de interesse em potenciais grupos de pressão.

Proporção de *lobby*, grupo de interesse e grupos de pressão podem ser visualizados graficamente, conforme diagrama de Santos (2007) e reproduzido por Meyer-Pflug (2009):

Figura 2 - Lobbies, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão no contexto da Sociedade



Fonte: Meyer-Pflug (2009)

Nota-se pela figura apresentada que: i) grupos latentes ou potenciais são maiores, configuram-se como os interesses difundidos na sociedade não organizada; ii) grupo de interesse é um desdobramento do anterior, quando organizado formalmente; iii) grupo de pressão é uma derivação dos grupos de interesse, quando exercem pressão; iv) *lobby* são grupos mais restritos, derivados dos grupos de pressão, na medida que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência.

Santos (2007) disserta sobre várias teorias em torno dos grupos, conclui que estes grupos são formados por ideias e valores, se formam para influenciar o sistema democrático, para ele, as instituições dos grupos de interesse e dos grupos de pressão firmam sua importância num exercício claro de democracia. Parte da doutrina entende que grupos de interesse e grupos não se confundem, pode-se considerar que grupos de interesse englobam os grupos de pressão,

destoando apenas na forma de atuação. Grupos de pressão podem ser entendidos como “ grupos de interesse que exercem pressão” (MEYER-PFLUG, 2009, p.18).

Clive S. Thomas, também propõe uma definição de Grupo de Interesse, como sendo: “Uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor” (SANTOS, 2007, p.79).

Em 1965, surge um novo entendimento sobre o papel dos grupos na vida política com a publicação de “A Lógica da Ação Coletiva”, de Mancur Olson, com enfoque mais restrito sobre a atuação dos grupos. De acordo com Baumgartner e Leech (1998, p.69), o modelo teórico de Olson possui maior cientificidade, tendo em vista que suas hipóteses são mais testáveis e os seus conceitos mais operacionalizáveis. A partir de então, os estudos passaram a ser mais focados na organização interna dos grupos, como seu processo de constituição e as dificuldades para promover seus interesses.

Para Olson, grupos pequenos são facilmente coordenados e tendem a possuir membros cuja utilidade do bem coletivo justifica que eles arquem com os custos. Já os grupos maiores, enfrentam mais dificuldade para se organizar, a participação individual dos membros é menos visível. Em obra posterior - *The rise and decline of nations* (1982) – Olson previu que as sociedades estáveis e democráticas tendiam a levar à multiplicação de grupos voltados para a defesa de interesses restritos (ARAGÃO, 1994).

O Poder Executivo é limitado pela estrutura burocrática, mas é nele que se concentra o poder político brasileiro. Grupos de interesse se reúnem com objetivo de influenciar as discussões de políticas públicas, buscam satisfazer os interesses comuns ou de seus membros, os resultados são atingidos por ações coletivas. O que identifica um grupo são os interesses em comum, quanto maior o grupo, maior também os custos da organização. Olson acredita que toda ação política é um comportamento de indivíduos, e que a existência de um interesse comum não gera, por si só, a formação de um grupo de interesse (OLSON, 1999).

A discussão sobre qual o papel dos grupos na vida política teve início com os estudos sobre a cultura política¹⁹, que destacavam os efeitos benéficos do associativismo sobre a solidez democrática de uma nação. O processo de solidarização decorrente da atuação coletiva na política serviria como um remédio contra a alienação e o individualismo, o que contribuiria para uma cultura política mais democrática.

¹⁹ Verba, Almond e outros (Baumgartner e Leech, 1998, p. 49)

Na obra de Lijphart (1991) também se atribuiu um papel importante para os grupos de interesse e a cultura política em seu arcabouço teórico, o autor também se preocupou com a institucionalização dos interesses das minorias, por meio de mecanismos como a representação proporcional, nas sociedades plurais e segmentadas.

Rauch (1994), em oposição aos primeiros teóricos políticos de grupos, que argumentavam que a atuação dos grupos se transformou num entrave ao bom funcionamento da democracia, acreditava que o governo perde a capacidade de cortar benefícios e subsídios porque cada um deles tem em seu favor um grupo de interesse disposto a defender acirradamente a sua manutenção. Rauch, acredita em um fenômeno mais amplo do que o déficit de governabilidade associado ao excesso de demandas sobre o Estado que, segundo ele, tem consequências sérias para o funcionamento da economia.

O sistema de grupos tem sido abordado de várias perspectivas pelos cientistas políticos. Por um lado, os grupos são exaltados como sinal de vitalidade do sistema democrático e como mecanismo de participação política. Por outro lado, a representatividade dos grupos é questionada, alguns são acusados de atuarem com peso desproporcional no processo legislativo e no processo decisório de políticas públicas. Baumgartner e Leech (1998, p.89), reconhecem que há viés e diversidade no sistema de grupos, mas ainda não há uma abordagem comum sobre grupos, e nem evidências de como o viés tem evoluído ou como ele varia entre os tipos de arenas decisórias.

Já Truman vai além ao falar de “grupos potenciais”, ele observa os procedimentos de uma certa sociedade e, consegue catalogar na categoria de grupos potenciais. Uma crítica a este trabalho, é que, “a realidade política não pode ser reduzida sem resíduo a um paralelograma de forças, constituído por grupos de interesse, e os indivíduos não podem ser considerados protagonistas efetivos dos processos políticos, só enquanto membros de grupos mais ou menos organizados”.

Truman então definiu Grupo de Interesse, como: “Qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas” (PASQUINO 1998, p.563/564).

Na Europa, há distinções entre grupos de interesse (não engajados na ação política) e grupos de pressão (engajados na ação política). Essa concepção é adotada por Meynaud (1966, p.13), que considerava que grupos de interesse somente se transformam em grupos de pressão: “a partir do momento em que os responsáveis utilizam a ação sobre o aparelho governamental a fim de fazerem triunfar as suas aspirações ou reivindicações”.

No entanto, para Santos, esta definição não afasta problemas de órgãos governamentais ou quase governamentais, cuja atuação pode ser conflituosa com as próprias políticas, quando envolvem interesses distintos, considerando a proposta Paulo Trigo Pereira, mais clara:

Genericamente podemos dizer que, num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (...) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas sejam favoráveis ao interesse do grupo. Neste sentido as atividades dos grupos de pressão passam sempre pela relação com entidades públicas. Isto já não acontece necessariamente com um grupo de interesse que pode prosseguir o seu interesse de forma completamente à margem do poder político, caso a ação não vise alterar políticas públicas e caso o seu financiamento não dependa no todo ou em parte de organismos públicos (SANTOS, 2007, p.80)

Pereira, porém, chama atenção para a necessidade de diferenciar os grupos de interesse e grupos de pressão, que conforme proposta de Olson (1999), embora haja interesse comum, inexistente organização que o defenda (PEREIRA, 2001). Pasquino, tenta diferenciar grupos de pressão e partido político, que seguindo ele é um aspecto fundamental para teoria dos grupos, segundo autor, a definição de grupos de interesse adotada por Truman é insuficiente.

Nas palavras de Paulo Bonavides, “os grupos de interesse podem existir organizados e ativos sem, contudo, exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero qual os grupos vêm a ser espécie” (BONAVIDES, 2006).

Jeffrey Berry, considera grupo de interesse como um “corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas, muitas vezes, orientados por interesses estreitos ou específicos, geralmente de natureza econômica e dando pouca atenção ao impacto de suas agendas sobre interesse geral” (BERRY, 1989).

Charles Lindblom, considera que um congressista estará exercendo a defesa de interesses, quando, se dirigir a um órgão do Poder Executivo, para influenciar a execução de uma determinada política, ou quando se reunir com representantes de classe ou grupo que pretendem convencê-lo de determinada posição por eles adotada (LINDBLUM, 1981).

Truman, reconhece o Estado e o indivíduo como atores políticos centrais, e que a estrutura institucional do processo decisório molda os pontos de acesso abertos aos grupos, para o autor de *The Governmental Process*, a formação dos grupos de interesse se deve, entre outros fatores, à intervenção estatal. Além disso, Truman também aponta que o acesso a tais arenas é o objetivo máximo de qualquer grupo, e chama atenção para a importância das instituições na conformação do comportamento dos grupos. O autor inova ao tratar da organização interna dos grupos, de questões como coesão dos membros e o papel da liderança na preservação desta

coesão diante de dificuldades naturais, como pertencimento a múltiplos grupos, um traço da sociedade pluralista moderna (TRUMAN, 1971, p. 264)

Também é essencial a distinção entre grupos de interesse e partidos políticos, considerando a existência de pontos em comum, como a pretensão de influir na distribuição de recursos sociais. Entretanto, os grupos não participam diretamente do processo eleitoral, embora participem indiretamente por outros meios. Ambos têm em comum também o fato de se constituírem em canais de participação política, na medida em que os líderes de grupo tendem a se tornar políticos profissionais, ambos participam do processo decisório, embora os partidos, façam de maneira institucionalizada, pelos seus representantes eleitos. Partidos são a porta de entrada dos grupos no Congresso, representam uma instância cobiçada pelos grupos, o tipo de sistema partidário define o padrão de acesso dos grupos, reconhecendo a relevância das instituições no sentido de conformar as táticas mais adequadas de acesso (TRUMAN, 1971, p.327)

Grupos e partidos, são organizações independentes, embora tenham alguns propósitos em comum, têm funções e objetivos diferentes, a tendência é que partidos e grupos convivem e se associem quando defendem objetivos em comum. Grupos estão interessados em atuar sobre a instância decisória mais dotada de poder político, que, no caso dos sistemas presidencialistas em geral é o Poder Executivo, é para lá que se dirigem preferencialmente os grupos. Em segundo lugar, eles se fazem presentes em todas as fases do processo legislativo: na iniciativa de um projeto de lei, na proposição de emendas, nas comissões, no plenário e, depois que a lei foi sancionada, na aplicação dela.

Em se tratando de Propostas de Emenda Constitucional, o Poder Legislativo ganha ainda maior relevância devido aos requerimentos especiais de supermaioria e votação no plenário em dois turnos em cada Casa. Os grupos são mais eficazes em satisfazer algumas das necessidades dos legisladores do que os partidos, grupos possuem informação especializada aos legisladores e estabelecem uma conexão importante dos representantes com suas bases eleitorais, portanto, os grupos exercem papéis de natureza técnica e política (HANSEN, 2002, p.106).

Em geral, o *lobby* público, exercido através de grandes manifestações, é acompanhado do *lobby* privado, feito por meio de interações com os tomadores de decisão. Este tipo de *lobby*, é mais apropriado para questões menores e técnicas, mas que também despertam interesse para determinados grupos. Por outro lado, o *lobby* público é direcionado para questões polêmicas, de alta visibilidade, como a reforma da previdência, através do *lobby* público, os

grupos buscam angariar mais partidários as suas causas. Para cada tipo instância decisória e para cada tipo de questão, diferentes táticas serão empregadas (AINSWORTH, 2002, p.170).

As interpretações em torno dos grupos de interesse revelam as percepções dos autores a respeito do papel exercido por eles no sistema político, caso se atribua a eles a função de prover informação aos parlamentares, com objetivo de reduzir a incerteza que permeia o processo legislativo, sua existência é vista com bons olhos. Por outro lado, a postura de influência, que incluem à pressão, o apelo à opinião pública, aos meios de comunicação imputam aos grupos um olhar negativo, um malefício à democracia, como um “parasitas da economia” (RAUCH, 1994).

Talvez todas as interpretações tenham uma parcela de verdade, embora elas não formem uma interpretação global e coerente sobre o sistema de grupos, como poderiam, se identificassem os tipos de grupos, associando a eles papéis distintos, diferenciados das políticas públicas.

1.2 Relações Governamentais, Relações Públicas e *Advocacy*

Lobby, *advocacy*, relações públicas e relações governamentais²⁰ trata-se de uma área de relacionamento com o governo, estruturada em estratégias táticas de organização, aptas a identificar riscos, identificar oportunidades e contribuir para a construção de um ambiente de negociação favorável. Estas atividades representam fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia, envolvem o oferecimento de informações confiáveis, representantes de vários setores com conhecimento legislativo, habilidades com comunicação e persuasão, que se tenha bons contatos e compreensão do cenário político, honestidade e ética, informação qualificada e bem estruturada (GOZETTO, 2018).

Relações públicas, é o conceito mais abrangente, pois engloba a relação de diversos atores sociais, não apenas com o poder público e o Estado, mas também com os cidadãos e com a sociedade geral. Conforme os ensinamentos de Mancuso (2011), dentro das relações públicas, temos um nível mais restrito, o das relações institucionais e governamentais, que são direcionadas ao poder público. Relações institucionais e governamentais é um conceito mais

²⁰ Para maior aprofundamento sobre relações governamentais consultar: Relações Governamentais como fator de competitividade, de Andréa Cristina Oliveira Gozetto. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b45004e2-8407-b0d5-736b-cc4d30ff0453&groupId=265553. Acesso em 05/09/2019

amplo do que *lobby*, “porque todo *lobby* é relação governamental, mas nem toda relação de uma empresa ou de um ator social com o poder público é *lobby*” (MANCUSO, 2011, p. 196).

Relações governamentais é um campo especializado no qual a análise política e a estratégia se unem para ajudar as organizações a criarem e manter relações positivas com o governo. Relações Governamentais, conforme definição na CBO – Classificação Brasileira de Ocupações, do Ministério do Trabalho e Emprego, é uma atuação no processo de decisão política, da participação na formulação de políticas públicas, da elaboração e estabelecimento de estratégias de relações governamentais, da análise dos riscos regulatórios ou normativos e da defesa de interesses daqueles representados nesses processos (ABRIG, 2019, p.6).

Por conta da imagem negativa da expressão “*lobby*”, alguns estudiosos sugerem o a alteração para “relações governamentais” ou então *advocacy*, a justificativa é que o termo em inglês engloba atividades de identificar, defender e promover a causa em questão, quem defende a alteração do nome afirma que relações governamentais e *advocacy* é gênero, e *lobby* é espécie.

Para Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, relações governamentais²¹ é um conjunto de responsabilidades e funções distintas, especialistas assessoram corporações sobre questões importantes para os negócios, processos do governo, como influenciar na elaboração de leis e outras questões. Para trabalhar nesta área, é necessário ter conhecimento amplo sobre as políticas do governo, estar atualizado sobre as decisões legislativas e conhecer a burocracia estatal (MEYER-PFLUG, 2009, p.15).

O termo “relações governamentais” está diretamente ligado a estratégias exercida por um profissional, capacitado, que representa a sociedade civil, com aplicação de técnicas de comunicação, por pessoas e instituições com objetivo de influenciar as decisões do governo, demonstrando à autoridade pública o impacto e a necessidade das suas decisões. A atividade de

²¹ Para Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, “Quanto às “relações governamentais”, os críticos consideram que estas podem ser também consideradas como sendo a orientação de atividades legislativas e regulatórias conduzidas nos níveis federal, estadual e/ou municipal pelos Poderes Públicos, cuja estratégia é o *lobby*, aqui considerado como meio de comunicação entre agentes, sejam eles públicos ou privados, com o fim de materializar determinada ação ou política. Outro problema desta expressão encontra-se no fato de poder ser relacionada a uma simples atividade de informação entre os Poderes Públicos, na qual a iniciativa privada restaria excluída. Desse modo, verifica-se que a princípio a alteração do termo da atividade pode ser um facilitador para a aprovação de sua regulamentação no Congresso Nacional e para sua aceitação na sociedade. No entanto, cumpre registrar que o *lobby* está sempre relacionado a uma atividade lícita e decorrente do Estado Democrático de Direito, não se podendo falar em *lobby* bom ou mau. É preciso deixar claro que qualquer desvirtuamento da atividade do *lobby* incidirá nos crimes, dentre outros, de tráfico de influência e de corrupção, já tipificados no ordenamento jurídico pátrio. Vale ressaltar, ainda, que o termo *lobby* está previsto nas propostas legislativas existentes e em trâmite no Congresso Nacional e na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA – de 2008 (meta nº 18). Infere-se que mais importante do que alterar a etimologia do termo, é esclarecer seu significado, tendo em vista que o *lobby* se encontra deturpado e associado a diversas práticas, como corrupção e tráfico de influência, das quais não mantém nenhuma relação. A partir da definição do que é *lobby* e sua regulamentação específica, qualquer prática desvirtuada será enquadrada nos institutos previstos em nosso ordenamento jurídico. Série Pensando o Direito

Relações Governamentais é aquela por meio da qual os atores sociais, fazem chegar aos tomadores de decisão, estratégias políticas, com a sua visão sobre a matéria, com a intenção de:

- Mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
- Oferecer modelo mais equilibrado;
- Apresentar sugestões pontuais para melhorar a proposição;
- Apresentar fatos, dados e informações importantes para melhor compreensão do universo, sobre o qual a medida terá impacto, de modo que o tomador de decisão, pondere na formulação de propostas legislativas;
- Alertar para a inconstitucionalidade, injuridicidade e técnica legislativa equivocada (ABRIG, 2019, p. 6-7)

Relações governamentais é uma das maiores preocupações das grandes empresas, é um conjunto de estratégias de relacionamento, e, resolução de interesse de pessoas físicas ou jurídicas, com autoridades e políticos, que preferem aguardar alguns acontecimentos na política brasileira para definir qual a melhor decisão. Uma das áreas de interesse de empresas e sociedades é a relação com o governo, algumas organizações dependem de ações do governo para se desenvolver e obter recursos.

O trabalho de Relações Governamentais inicia-se com a identificação de acontecimentos na política, mostrando como um determinado grupo pode atuar no setor público. Monitoramento legislativo, acompanhamentos de atos do Poder Executivo são formas de atuação destes profissionais. A análise jurídica, como observância de aspectos constitucionais e boa técnica legislativa também fazem parte da atuação de relações governamentais, por esta razão, nos Estados Unidos, os escritórios de advocacia atuavam com exclusividade nesta prática. Quando é realizada de forma impessoal e transparente, a atividade de Relações Governamentais, possibilita a formalização do diálogo entre organizações e a sociedade civil com o poder público (ABRIG, 2019, p. 11).

A atividade de Relações Governamentais é reconhecida formalmente pelo Ministério do Trabalho, na família de “Gerentes de comercialização, marketing e comunicação”, através da inclusão na CBO de nº 1423-45, publicado em fevereiro de 2018. Conforme a CBO, a referida família de ocupação, indica 91 competências, divididas em oito diferentes áreas de atuação, o que demonstra o caráter multidisciplinar da atividade. Dente as atividades, destacam-se (ABRIG, 2019, p. 11):

- Participar da formulação de políticas públicas e elaborar estratégias governamentais;
- Elaborar perfis de tomadores de decisão, parlamentares, autoridades, influenciadores e interessados;
- Analisar e gerir riscos regulatórios/ normativos;
- Monitorar ações governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário) com potencial impacto setorial e institucional;

- Elaborar peças e documentos para fundamentar defesa e sugerir proposições legislativas/normativas;
- Mapear processo de decisão e organizar agenda de reuniões e de trabalho dos órgãos envolvidos no processo de decisão política;

Relações Governamentais não é uma profissão, é uma atividade, por se tratar de uma profissão multidisciplinar, oriundo de várias formações acadêmicas. No Brasil, as principais propostas que regulamentam a atividade, são o no Poder Legislativo o Projeto de Lei nº 1.202/2007, e no Poder Executivo há uma proposta de decreto presidencial que está sendo trabalhado pelo Ministério da Justiça e pela Controladoria Geral da União (CGU), que regulamentará a Lei nº 12.813/2013 que trata dos conflitos de interesses (ABRIG, 2019, p.8-9).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), através de resolução aprovada em fevereiro de 2010, destacou a importância da regulamentação da atividade do *lobby*, e outras atividades correlacionadas, como Relações Governamentais e Institucionais. A OCDE, sugere que os países regulamentem o *lobby*, em observância ao direito pátrio, e aos seguintes princípios: i) construção de um ambiente participativo; ii) aumento da transparência; iii) promoção de uma cultura de integridade e programas de *compliance*; iv) criação de mecanismos de implementação de programas de conformidade e revisão (ABRIG, 2019, p.11).

Conforme ensina Gozetto (2019, p. 242), “é legítimo empreender esforços com vistas a auxiliar os tomadores de decisão a construir um ambiente de negócios cada vez mais adequando ao desenvolvimento econômico do país”. Entretanto, importante ressaltar que dentro de um sistema democrático, empresas privadas e entidades representativas, “podem e devem participar do processo decisório que envolve a definição da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas”.

Este direito está expresso na Constituição Federal de 1988, ao garantir a participação política do cidadão, desta forma, é fundamental ampliar a construção de um canal de comunicação, entre governo, cidadão, empresas privadas, e organizações da sociedade civil, para que as melhores decisões sejam tomadas. Para isso, é necessário elaborar um plano de ação, levando em consideração estratégias de negócios e estratégias de relações governamentais.

Ainda conforme lições de Gozetto, o *lobby* é mais um desafio, tendo em vista que é um dos “elementos-chave” das relações governamentais, entretanto, possui um estigma negativo pela sociedade. Gozetto propõe uma “dissociação sistemática por parte dos profissionais de relações governamentais, da mídia e da academia entre a atividade de *lobby* e atividades ilícitas como corrupção e tráfico de influência”, para a autora é necessário levar ao

conhecimento da sociedade os casos de sucesso e as boas práticas de *lobby* (GOZETTO, 2019, p. 243).

Conforme a ABRIG, existe diferença entre lobista e profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG), pois antigamente a defesa das demandas perante os governantes era feita de modo oral, os interessados exerciam esta atividade nos *lobbies* do parlamento e dos hotéis, por a atividade tem este nome. As Relações Governamentais e Institucionais completariam a integridade deste processo, não se restringe apenas uma ou outra etapa, profissionais que atuam nesta área militam de forma técnica, ética, estratégica e legítima.

Nota-se, neste discurso, uma preocupação da dissociação de imagens negativas. Mas é uma narrativa ainda muito débil, visto que os próprios meios de comunicação não julgam pertinente essa diferença. De fato, concordamos com essa indistinção, mas no tocante a se estabelecer que *lobby* é uma atividade legal, correta e legítima.

O *lobbying* tem um papel social, aproxima a sociedade civil do Estado, possibilitando a participação de grupos de pressão no processo de tomada de decisão, é conhecido como atividade de relações públicas ou relações governamentais, estes grupos representam segmentos que exercem influência, entretanto, não é possível definir as formas e nem o padrão de atuação, em razão da ausência de regulamentação (LODI, 1986, p. 170).

Já o termo Relações Públicas, está diretamente ligado a atividade de comunicação, o objetivo do trabalho é o equilíbrio entre organizações (privadas, públicas ou do terceiro setor), trabalhando a relação entre a opinião pública. A Associação Brasileira de Relações Públicas, em 1955 propôs o seguinte conceito: "Relações Públicas é a atividade e o esforço deliberado, planejado e contínuo para estabelecer e manter a compreensão mútua entre uma instituição pública ou privada e os grupos de pessoas a que esteja, direta ou indiretamente, ligada" (CONFERP, 2014).

Entretanto, pesquisadores ainda debatem diante de duas dificuldades sobre o tema:

- A urgência de se estabelecer propostas teóricas para o desenvolvimento da atividade;
- A falta de consenso no entendimento de Relações Públicas, o que abre para o *lobby* no que se refere à ocupação dos escassos espaços de trabalho (MOURA, 2008, p. 558)

Conforme o Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas, (CONFERP), esta profissão é regulamentada pela Lei nº 5.377 de 1967, para seu exercício, o profissional deve ser formado em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas e registrado no Conselho de sua região. Entre as funções de um Relações Públicas, está a de desenvolver trabalhos administrativos, estratégicos, políticos e de mediação (KUNSCH, 2003),

incluindo o planejamento, gestão de comunicação institucional nas organizações, além do relacionamento com o setor público, desenvolvendo pesquisas, auditorias e relações governamentais. A atuação destes profissionais tem foco na opinião pública e na participação das tomadas de decisões, auxiliando a administração e valorizando a sociedade (CONFERP, 2014).

Segundo Waldyr Gutierrez Fortes, a opinião pública é influenciada pelos meios de comunicação social, a opinião pública, possui um papel relevante nas atividades de Relações Públicas, é considerada um elemento fundamental à sua atividade, por ser uma força de influência, que pode ser pejorativa ou favorável à sua atividade. Opinião pública representa um objetivo coletivo, e Espera Pública um espaço onde são expostas ideias e opinião de livre debate, que culminam no interesse coletivo. Segundo Habermas, a Esfera Pública é caracterizada como um espaço onde se debatem questões de interesse da sociedade, é um espaço da comunicação, no qual surge uma opinião fundamentada na discussão (PATO, 2009, p.14).

Conforme Anabela Pato (2009), o profissional de Relações Públicas, surge na sociedade como fruto de mobilizações e reivindicações, o campo da atividade política começa a perceber o potencial destes profissionais, e recorrem aos seus serviços para fins políticos. Edward L. Bernays, um dos primeiros autores sobre a temática de Relações Públicas, ensina que “os princípios, ética e bases profissionais das Relações Públicas, o que conduziu à sua aceitação e utilização por organizações das mais variadas espécies”. Bernays teve papel relevante na área de Relações Públicas, o autor afirma que “ a profissão é requerida por qualquer organização, seja ela financeira, política, religiosa, etc., para conseguir obter, como objetivo final, a persuasão da Opinião Pública” (CABRERO, 2001, p.13 e 130).

Em Portugal, devido à baixa qualificação e formação dos profissionais de Relações Governamentais, em 1976, criou-se a Agência de Relações Públicas de Portugal, fundada por Joaquim Martins Lampreia, um lobista com atuação no Parlamento Europeu, que tem como missão, pressionar os poderes políticos de forma transparente e ética, considerando os interesses da comunidade e os individuais, influenciando a tomada de decisão de políticos. A Comissão das Comunidades Europeias, também se manifestou pela legitimidade e utilidade das atividades de representação de grupos de interesses, designando a criação do Registro de Membros de Grupos de Interesses (PATO, 2009, p.28)

Afirma João Bosco Lodi, que *lobby* é exercido por uma grande maioria de profissionais de relações públicas, entretanto, não podemos confundir *lobby*, pois não se trata de comunicação social, mas sim de uma ação específica que visa um resultado concreto. Na comunicação social, seu objeto são os públicos, já no *lobby*, seu objeto é a tomada de decisão.

As Relações Públicas, podem até preparar as bases para esclarecer e persuadir, mas o momento específico que se encontra a autoridade e o interesse, tem se o trabalho do *lobby*, que tem por objeto o poder decisório (LODI, 1986).

O termo “*advocacy*²²” não possui tradução em português, causando certo conflito a substituição, está diretamente relacionado à ação de defesa de interesses públicos, segundo Rodrigues, está mais relacionada com o controle social do que com o *lobby* propriamente dito, trata-se de uma fiscalização e acompanhamento. Para Mancuso (2011), quando não estamos pedindo benefícios para nós próprios, mas estamos defendendo as minorias, causas de interesse difuso ou público, estamos tratando de *advocacy* (MANCUSO, 2011, p. 196).

O termo *advocacy* é bastante variado, gerando algumas divergências, existem três campos de definição. A primeira definição relaciona *advocacy* está ligada ao conjunto de atividades voltadas para influenciar ou promover mudanças nas políticas públicas. Neste sentido, podemos destacar os ensinamentos de Gozetto e Morgado (2019)

- *Advocacy* é um processo estratégico e deliberado que busca promover mudanças nas políticas públicas. Pode ser realizado nos níveis local, nacional, regional e internacional (CIVICUS, 2014).
- *Advocacy* é uma estratégia para influenciar os tomadores de decisão para que façam mudanças nas políticas públicas (PATHFINDER, 2011, p.2).
- *Advocacy* não é a mudança de práticas específicas ou mesmo a conscientização ou busca de apoio das pessoas para determinada causa. [...] esses esforços só são considerados atividades de *advocacy* se o público-alvo, em seguida, colocar pressão sobre o processo de formulação das políticas públicas (PATHFINDER, 2011, p.2).

O segundo campo é mais amplo, incluindo mudanças não apenas em políticas públicas, mas também em comportamentos e práticas com mais apoio público a uma causa, Gozetto e Morgado assim ensinam:

- *Advocacy* é simplesmente o processo de influenciar pessoas para criar mudanças (OMS, 2006, p.16).
- *Advocacy* refere-se a atividades não violentas destinadas a influenciar políticas, práticas e comportamentos (TACSO, 2011, p.22).
- *Advocacy* é o processo deliberado, baseado em evidências, para direta e indiretamente influenciar os tomadores de decisão, as partes interessadas e outros públicos relevantes para que apoiem e implementem ações que contribuam para o cumprimento dos direitos das crianças e das mulheres (UNICEF, 2010, p.3).

O terceiro campo, busca definir *advocacy* não apenas pela sua finalidade, mas pelas atividades que compõem o conceito. Desta forma, a conceituação é mais difícil, tendo em vista que *advocacy* pode desenvolver diversas atividades, como parcerias e coalizões, campanhas,

²² Para saber mais sobre definição de *advocacy* consulte: <http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?IDTemasDados=32>. Acesso em 01/09/2019

mobilizações sociais, trabalhos com meios de comunicação, ações de *lobby*, pesquisas, negociais e diversas outras atividades. Ou seja, *advocacy* são ações estratégicas com objetivo de influenciar políticas públicas, sendo as atividades de comunicação uma estratégia de *advocacy*, Gozetto e Morgado definem o termo da seguinte forma:

Advocacy é o conjunto de ações, estrategicamente definidas e orientadas, que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações (GOZETTO e MORGADO, 2019, p.7).

Para concluir este tópico, percebe-se que na prática, existem diversos termos utilizados para descrever as atividades de *advocacy*, *lobby*, relações públicas ou governamentais. Existe uma forte variação entre estes termos, dificultando definir com clareza as fronteiras entre eles. Entretanto, é possível trabalhar uma diferenciação, associando que o *lobby*, está mais voltado para processos de negociação e o diálogo entre os tomadores de decisão, *advocacy* busca mudanças nas políticas públicas, e relações públicas está diretamente ligado a atividade de comunicação. Para Mancuso (2011, p. 196), “*lobby* é uma ação mais restrita do que as relações institucionais, as quais, seriam uma coisa mais restrita do que as relações públicas”.

1.3 Lobby é corrupção?

A corrupção é um fenômeno mundial, que afeta todos os países do mundo, atinge as instituições democráticas, desacelera o crescimento econômico e contribui para a instabilidade governamental. No Brasil, há uma crise generalizada, envolvendo diversas autoridades, no judiciário, legislativo e executivo. Para os especialistas, a corrupção está ligada a diversos fatores, como fragilidade de instituições públicas e ausência de fiscalização popular dentro das instituições.

No Brasil, para muitos historiadores a origem da corrupção surgiu com a sociedade portuguesa, especialmente nos tempos do Brasil Colônia, onde os amigos do rei que eram membros da corte prestavam serviços inúteis em troca de pedaços de terra. De Portugal vieram os cartórios notariais, que criavam muita dificuldade e burocracia para resolver questões particulares, surgindo então a venda de facilidades, para resolver as questões burocráticas (KELLER, 2013). A corrupção tornou-se uma prática tão comum, que os agentes ao ingressarem no serviço público, deveriam por costume dar uma “gorjeta” ao seu chefe imediato (LEAL, 2013).

Para Filgueiras (2012), o fenômeno da corrupção deve ser combatido por meio de reformas, voltado à afirmação de valores da racionalidade moderna, adotando a burocracia

profissional e a meritocracia. Conforme Frederico Lustosa da Costa, o enfrentamento da corrupção deve ser feito por uma perspectiva de reforma administrativa, buscando a burocratização do Estado brasileiro e a implementação de processos de centralismo, impessoal e hierarquizado, com sistema de mérito e separação dos setores público e privado.

1.3.1 Abordagens teóricas sobre a Corrupção

A corrupção passou a ter duas grandes linhas teóricas explicativas de pesquisa a partir do século XX. A primeira linha, que predominou até o ano de 1990, utilizou como conceito principal o patrimonialismo, baseou-se na Teoria da Modernização. A segunda teoria predomina até os dias atuais e toma como perspectiva o neo-institucionalismo econômico, como conceito central utiliza o “rent-seeking²³”. A teoria da modernização tem seus estudos com base no patrimonialismo, nos quais predominam as relações de dominação, esta teoria define a corrupção como um fenômeno, inerte às sociedades subdesenvolvidas (FILGUEIRAS, 2012).

Já a segunda teoria sobre corrupção está fundada no ideal neo-institucional econômico, uma linha de pesquisa que se consolidou a partir de 1990, momento em que instituições financeiras internacionais, como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a defender programas de reformas do Estado, fundamentada em teorias econômicas orientadas para o mercado. A teoria econômica busca analisar a corrupção como “um comportamento ilegal e antieconômico de agentes auto interessados, que é resultante de sistemas de incentivos decorrentes de falhas institucionais” tendo o rent-seeking como conceito principal (OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014).

A teoria do neo-institucionalismo econômico parte de dois pressupostos, pelos quais formam o conceito do rent-seeking e compreende a corrupção através de duas perspectivas, o “racionalismo econômico” que parte da premissa que os homens tomam decisões amorais e se orientam por interesses egoístas, e o “individualismo metodológico”, pelo qual os indivíduos se guiam pelo seu próprio interesse, não se importando com seu lado profissional, suas decisões derivam de interesse próprio, não se submetem as decisões coletivas e não abrem espaço para o interesse coletivo (FILGUEIRAS, 2006).

²³ Conceito de rent-seeking: Compreende a corrupção como um comportamento oportunista de agentes amorais, que se manifesta por meio de ações ilegais voltadas a propiciar transferências de renda que atendam a seus interesses particulares em detrimento do interesse público, sendo resultante de incentivos propiciados por redes de privilégios decorrentes de arranjos institucionais falhos, que permitem a existência de monopólios estatais, de excesso de discricionariedades na condução dos negócios públicos e de mecânicos inadequados ou insuficientes de *accountability* (SILVA, 2001, P. 60).

Para a teoria do neo-institucionalismo econômico, o ato de corrupção é resultado da fraqueza das instituições e consciência dos agentes corruptíveis, estes analisam os benefícios da sua ação é muito maior que sua própria atividade. Conforme o pensamento de (SILVA, 2001) a corrupção²⁴ é maior em sociedades onde as instituições são menos delimitadas por valores republicanos, sendo dominado tradicionalmente pelo patrimonialismo ou nepotismo, acreditando que onde haja o excesso de monopólios e privilégios, o controle governamental é mais precário, sendo necessário discutir a reforma das instituições (KLITGAAR, 1994)

Graziano (1996), argumenta que, na Europa, o *lobby* é visto como “anarquia organizada”, e apresenta seis fatores que podem evitar que este processo se transforme em uma “corrupção anárquica”:

- *Lobbying* é representação política de interesses, os clientes são identificáveis;
- A atividade é prevista como exercício a liberdade de expressão, direito de reunião e petição;
- O *lobby* é regulamentado e institucionalizado;
- Lobista é um funcionário, e representa a organização politicamente;
- As associações que se utilizam de lobistas exercem uma regulação sobre eles;
- *Lobby* não é apenas pressão; para se exercer esta atividade é necessário coletar informações, pensar estratégias políticas, e procurar aliados.

O autor não acredita na existência de espaço adequado para o *lobby* em sistemas políticos onde a corrupção é generalizada. Argumenta que “estudos recentes sobre corrupção política destacam nitidamente esse aspecto, revelando que os laços de cumplicidade entre autoridades públicas e elites sociais são tão estreitos que o *lobby* é a um só tempo inútil e sem sentido”. Desta forma, o autor acredita que *lobby* e corrupção possuem uma linha tênue.

Gozetto (2004), após analisar os argumentos apresentados por Graziano, entende que ao utilizar-se da corrupção, os grupos de pressão podem conseguir resultados mais imediatos, porém, todas as vezes que o assunto tiver que ser discutido, mais dinheiro será gasto com novas negociações, tornando a prática incerta. Por outro lado, a autora acredita que ao

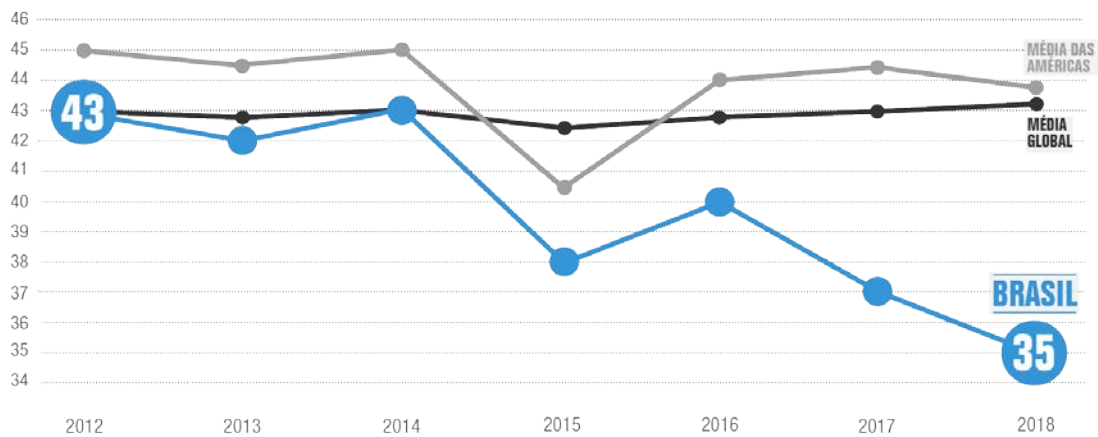
²⁴ Para Klitgaard, o combate à corrupção nestas bases deve contemplar ações voltadas ao estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais para a seleção de agentes (sejam servidores, formuladores e políticas ou mesmo fornecedores), à adequação das estruturas organizacionais e dos processos decisórios com vistas à realização de ações de sensibilização sobre os malefícios da corrupção, à instituição de ações voltadas ao levantamento e à análise de informações sobre casos de corrupção e à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, com vistas a desmotivar o comportamento oportunista dos agentes (KLITGAAR, 1994, p.214).

defender seus interesses no Congresso Nacional, os grupos de interesse têm grandes chances de transformar suas pautas em leis, tornando o *lobby* seguro, legítimo e duradouro.

Lobbying é uma prática global, que gera preocupações de entidades privadas e públicas, as democracias modernas embora tenham regras para atividade, reconhecem a complexidade do *lobby*. A dificuldade de fiscalização reduz a confiança pública, embora a globalização tenha estabelecido formas semelhantes de *lobby*. O resultado de um inquérito da OCDE de 2006, afirmou que não existe definição legal única de *lobby*, as regras existentes relacionadas ao *lobbying* refletem as preocupações específicas de cada país e abordam seus contextos nacionais (TRANSPARENCY- INTERNACIONAL, 2015).

Em audiência na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, realizada em 4 de dezembro de 2012, o representante da Transparência Internacional, Bruno Brandão, informou que o Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição em 2017. Já no Índice de Percepção da Corrupção 2018, conforme o relatório, o Brasil apresentou sua pior nota desde 2012, caindo da 96ª posição para a 105ª posição do Ranking da Transparência Internacional. O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é a principal ferramenta de medição de corrupção no mundo, criado em 1995, reunindo resultados de mais de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível de corrupção no setor público, numa escala de 0 a 100, onde 0 é considerado um país extremamente corrupto e 100 significa um país íntegro.²⁵

Figura 3 – Índice de Percepção da Corrupção (2012-2018)



Fonte: Transparência Internacional.

A operação Lava Jato é sempre relacionada ao combate a corrupção, muitas pesquisas afirmam que a operação rompeu com a impunidade no Brasil, entretanto, conforme a

²⁵ Índice de Percepção da Corrupção, 2018, disponível em: https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQjw4s7qBRCzARIsAImcAxZs5tGSerAJKf9QN5kbOue4hSBN4xnaW2hLma8TkOocBMexVyWiVsQaAki0EALw_wcB

tabela, nota-se que o Brasil apresentou um resultado pior, caindo 9 pontos no IPC. Conforme o representante da Transparência Internacional, Bruno Brandão, este resultado já era esperado, em função da Operação Lava Jato que divulgou ainda mais os dados sobre a corrupção no Brasil.

Segundo a Transparência Internacional, a Dinamarca não está associada a corrupção, desempenha um papel forte de medidas de corrupção, é o país menos corrupto, com 88 pontos no IPC. Embora não tenha uma lei regulamentando o *lobby* na Dinamarca, as empresas que atuam nesta área divulgam seus dados de livre vontade. Já o Canadá, ficou em 9º lugar no IPC, um resultado excelente, o que nos leva a acreditar que não é regulamentação ou a falta dela que previne à corrupção, mas que a liberdade da profissão pode ser um fator influenciador.

Assim, como a instabilidade política dificulta o crescimento econômico, estudos comprovam que a corrupção também tem impacto negativo na economia, pois o nível de incerteza no ambiente dos negócios afeta os investimentos. Estudos econômicos concluem que um aumento de uma unidade no índice de corrupção reduz a taxa de crescimento em aproximadamente 0.545 pontos percentuais, mesmo que os agentes públicos consigam atrair investimentos, a corrupção distorcerá a tomada de decisão econômica, o que aumenta a incerteza e a desconfiança dos investidores.²⁶

O *lobby* fornece *insights* valiosos que ajudam a melhorar as decisões do governo, interesses privados influenciam as decisões do governo, podendo levar a vantagens injustas, colocando em risco os interesses da sociedade, se a atividade for praticada as portas fechadas e sem um modelo de controle. Princípios de transparência e integridade em *lobbying* é um instrumento importante para construção de uma política econômica forte, limpa e justa. A criação de padrões e regras para um *lobby* justo é um grande desafio não apenas para a Dinamarca, mas também para o Brasil.

²⁶ TANZI, Vito e DAVOODI, Hamid, Corruption, Public Investment, and Growth, FMI, Working Paper, disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>.

1.4 Fundamentos constitucionais para o exercício do *lobby*

Lobby é uma atividade organizada legítima, com objetivo de influenciar no processo decisório governamental, é praticado por pessoas ou grupo de interesse legítimos. É uma representação não institucional, a qual promove um diálogo multilateral entre as partes, possui ligação constitucional com princípios da publicidade, livre expressão de ideias, livre exercício do direito de petição, entre outros²⁷. A Constituição Federal de 1988 suscita a democracia participativa, ao fazer isso, legítima a prática do *lobby*.

A Constituição Federal de 1988 em seu texto garante a participação popular nas tomadas de decisão, embora não existam meios institucionais claros, independentemente da falta de regulamentação, o *lobby* existe na nossa sociedade. Se for aprovada uma norma específica, deverá atender aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e publicidade, art. 37 da Constituição Federal de 1988. O *lobby* deve ser exercido dentro da legalidade, por isso devem ser traçados limites para seu exercício, bem como regras de relacionamento entre o poder públicos e os grupos de pressão.

Meyer-Pflug (2009, p. 6) ensina que no bojo da CF/88 há elementos que legitimam a atividade do *lobby*, destaca-se inicialmente que o “Preâmbulo caracteriza a sociedade brasileira como uma sociedade pluralista. Tal circunstância implica na necessidade de se considerar as mais diversas correntes na composição da sociedade; Art. 1º, V - pluralismo político como fundamento da Federação brasileira. Fomenta-se aqui a existência de várias correntes ideológicas que podem se manifestar livremente o que promove o sistema democrático.”

Meyer-Pflug (2011) acrescenta que:

"A Constituição assegura o direito de petição, o acesso à informação, a liberdade de associação, a possibilidade de o indivíduo fiscalizar as contas municipais, a possibilidade de o indivíduo fazer denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU), a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo e a ação popular. Todos esses são instrumentos em que o indivíduo participa de vida em sociedade. O *lobby* é justamente essa atividade que vai fazer com que setores da sociedade se façam ouvir dentro do regime democrático por aqueles que efetivamente decidem as questões públicas"

Lobby sempre foi marginalizado, muitas vezes confundido com corrupção ou tráfico de influência, Luís Alberto dos Santos, aborda alguns questionamentos centrais, quais seriam as garantias necessárias para que os grupos de interesse ou pressão operem como

²⁷ 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. Acesso em 10.09.2019

instrumento de estabilidade e desenvolvimento democrático e não como fator de degeneração? (SANTOS, 2007).

Ainda se discute no meio jurídico a legitimidade do *lobby*, com base na Constituição de 1988, haja vista, que estamos falando de uma maior transparência da administração pública. Entretanto, há diversos dispositivos na Constituição capaz de evidenciar a legalidade da atividade de *lobby*, dentre eles, vários contidos no Art. 5º da CF/88. Miguel Gerônimo da Nobrega Netto (2015) enumera alguns abaixo:

Destacam-se no art. 5º da CF/88 os seguintes incisos: **IV** (liberdade de manifestação do pensamento); **VI** (inviolabilidade da liberdade de consciência e crença); **XVI** (liberdade de reunião); **XXI** (legitimidade das entidades associativas para representarem seus filiados); **XXXIII** (direito de acesso às informações de caráter público de interesse particular); e **XXXIV** (direito de petição e obtenção de certidão do poder público).

1.4.1 A liberdade de manifestação de pensamento

A liberdade de manifestação de pensamento, (CF/88 art. 5º, IV) incide vários contextos, que vão desde interações intersubjetivas pessoais, direito à manifestação de ideias impopulares e até atuação dos meios de comunicação em massa, encontra seu fundamento em várias razões de ordem moral e pragmática. É uma garantia essencial à dignidade humana e a democracia, a qual busca um autogoverno popular, com a participação de cidadãos com liberdade e igualdade na formação da vontade coletiva (SARMENTO, 2018, p. 265).

A liberdade de expressão, assim como outros direitos fundamentais possui duas dimensões, sendo uma subjetiva, na qual é um direito negativo, protegendo seus titulares de ações do Estado. A outra dimensão é objetiva, na qual o Estado é obrigado a criar procedimento capaz de amparar o livre exercício desse direito, derivada do reconhecimento de direitos individuais, sendo importante para o funcionamento da sociedade democrática (SARMENTO, 2018, p. 265).

“Está associada à dimensão objetiva da liberdade de expressão a ideia de que o papel do Estado diante desse direito não é apenas negativo, mas também envolve ações positivas. Cabe a ele proteger a liberdade de expressão em face das ameaças representadas por terceiros, além de promover-las, adotando as medidas necessárias à viabilização do exercício pelos seguimentos que têm menos possibilidades reais de se exprimirem no espaço público. **Com isso, os debates públicos são enriquecidos, dando-se voz a grupos de pessoas que tenderiam a ficar excluídos da esfera**

comunicativa num regime que se baseasse exclusivamente no mercado”²⁸ (grifo nosso)

Desta forma, a prática do *lobby* encontra fundamento no princípio constitucional da liberdade de expressão, acaba abrindo o debate com a sociedade, dando voz aos grupos de pessoas que tenderiam a ficar excluídos. Contudo, a promoção da liberdade de expressão dos grupos excluídos pode pluralizar as vozes na esfera pública, garantindo debates públicos mais ricos e também causando certos conflitos, os quais devem ser equacionados, mediante uma ponderação e intervenção estatal, a qual beneficiará a sociedade civil e o exercício da democracia.

Afirma Sarmiento, que para a participação popular ser efetiva, as pessoas devem ter um amplo acesso a informações e a pontos de vista diversificados sobre temas de interesse público, para que formem suas próprias opiniões. “Ademais, elas devem ter a possibilidade de tentar influenciar, com suas ideias os pensamentos dos seus concidadãos. Por isso, a realização da democracia pressupõe um espaço aberto, plural e dinâmico, onde haja o livre confronto de ideias, o que só é possível mediante a garantia da liberdade de expressão” (SARMENTO, 2018, p.265).

Ainda conforme Sarmiento, um debate público é um mecanismo para prevalecer na sociedade as melhores ideias, diante do pluralismo social, a discussão pública aberta é a melhor forma para a tomada de decisões. Se apenas o Estado pudesse decidir, haveria um silêncio a ideias contrárias aos governantes, desta forma, a liberdade de expressão protege os interesses da sociedade em geral. A Constituição consagra a liberdade de expressão porque acredita que as pessoas são capazes de decidir o que é bom ou ruim, correto ou incorreto e têm o direito moral de fazer.²⁹

Todos os cidadãos são titulares do direito à liberdade de expressão,³⁰ quanto ao destinatário, primeiramente temos o Estado, o qual “também possui eficácia horizontal, vinculando diretamente os particulares, sobretudo os detentores de poder social. Neste caso, há de reconhecer a mitigação da incidência do direito fundamental, em decorrência da tutela de autonomia do sujeito privado” (SARMENTO, 2018, p.265).

²⁸ Daniel Sarmiento, em Comentários à Constituição do Brasil, de Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Editora Saraiva, Série IDP, ano 2018 - 2ª Edição. P. 265.

²⁹ DWORKIN, Ronald. Why Speech Must Be Free? In: Freedom’s Law: The Moral Reading of the American Constitution. Cambridge: Harvard University Press, 1996, p.200.

³⁰ Daniel Sarmiento, em Comentários à Constituição do Brasil, de Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Editora Saraiva, Série IDP, ano 2018 - 2ª Edição. p. 265.

1.4.2 Direito de reunião e liberdade de associações

A liberdade de reunião e associação é um direito individual de exercício coletivo,³¹ está intimamente ligada ao direito de liberdade de expressão, é um instrumento importante para o controle do poder estatal, o qual oferece condições efetivas de participação popular na vida pública. Liberdade de reunião é “instrumento da livre manifestação de pensamento, aí incluído o direito de protestar” (FILHO, 1997, p.163).

O direito de reunião tem eficácia horizontal, é um direito mais restrito que o direito à liberdade de expressão, possui aspecto de direito a prestação do Estado, que deve proteger os manifestantes, assegurando meios necessários para exercício do direito, mesmo em face de grupos opositores. Já à liberdade de associação é um ato de vontade, um agrupamento de indivíduos com diversos interesses, desde que não sejam ilícitos, podendo se caracterizar pela formação de grupos ideológicos ou dedicado ao propósito de cunho profissional.

A liberdade de associação presta-se a satisfazer necessidades de várias pessoas, que podem associar-se para alcançar metas econômicas, para mútuo apoio, para fins religiosos, **para promover interesses gerais ou da coletividade,** ou para se fazer ouvir, **conferindo maior ímpeto à democracia participativa.** Por isso mesmo, o direito de associação está vinculado ao preceito de proteção da dignidade da pessoa, aos princípios da livre-iniciativa, da autonomia da vontade e da garantia da liberdade de expressão (...). Com a proclamação do direito de se associar, protege-se a liberdade de criação de grupos em si mesma, desde que lícitos – e não a liberdade de formação de grupos para fins necessariamente democráticos, por exemplo.³² (Grifo nosso)

Conclui-se com Paulo Gustavo Gonet Branco, que a liberdade de associação atinge a necessidade individual ou coletiva, é um direito marcado por uma função social ou econômica, pessoas jurídicas também podem se associar-se, podendo se configurar com a criação de grupos de interesse, os quais podem ter diversos objetivos, dentre eles, associar-se para atingir metas econômicas. O *lobby* funciona exatamente desta forma, são grupos de pessoas ligados em busca de resultados de interesse econômico, o direito à liberdade de associação é amplo, não atinge somente o direito de ser representado por uma entidade de classe (GONET, 2018, p.331).

1.4.3 Direito ao acesso de informação

A liberdade de informação é fundamental para o funcionamento do Estado democrático, está consagrada na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º XXXIII – Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

³¹ José Celso de Mello Filho, “O Direito Constitucional de Reunião”, *Justitia*, São Paulo, 1997, v.98, p. 163.

³² Paulo Gustavo Gonet Branco, em *Comentários à Constituição do Brasil*, de Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Editora Saraiva, Série IDP, ano 2018 - 2ª Edição, p. 331.

A transparência é um dever do Estado, detentor de informações que só ele é capaz de dispor, a publicidade dos atos, programas e obras dos órgãos públicos deve ser em caráter educativo, informativo ou de orientação social. O direito à liberdade de informação é individual, garantido aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. A Constituição quando determina que todos têm o direito à informação, legitima até as pessoas jurídicas a este acesso.

Conforme Tavares (2018), o direito à informação está vinculado ao dever de veracidade, não sendo permitido ao Estado ocultar dados disponíveis, pois se as informações não fossem confiáveis de nada valeria impor ao Estado o dever de informar, tornaria o artigo constitucional uma letra morta na lei.³³

Quanto ao sigilo, vale ressaltar que a Constituição permite, mas em casos definidos como necessários para a segurança nacional. Ademais, não está tipificado quais atos recebem esta categoria de sigiloso, desta forma entende-se que são situações atreladas à segurança da sociedade³⁴, não sendo o sigilo uma opção de livre escolha do administrador público ou do agente político.

1.4.4 Direito de petição e obtenção de certidão de órgão público

O direito de petição tem sua origem com *Right of petition*, do *Bill of rights*, britânico de 1689, que resultou das revoluções inglesas de 1628, (AGRA, 2007, p. 162 e TAVARES, 2003, p.501). Também no direito romano é possível encontrar resquícios do direito de petição, o verbo *supplicare* aparece nas fontes romanas com aspecto de pedido em relação ao exercício de prerrogativas. No Direito Comparado, temos a Constituição da República Portuguesa, em seu art. 52, 1 – “Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou coletivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprios das regiões autônomas ou a quaisquer autoridades petições, para defesa de seus direitos ou do interesse geral”.

Quanto aos titulares deste direito, a regra geral conforme art. 5º, caput da CF, é “a todos assegurados”, em defesa de direitos, queixas, reclamações, ilegalidades ou abuso de poder. Os pedidos se referem a comportamentos da Administração Pública, o destinatário são os órgãos do Poder Público, Legislativo, Executivo e Judiciário, a forma oral também pode ser escolhida pelo titular do direito.

³³ André Ramos Tavares, em Comentários à Constituição do Brasil, de Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Editora Saraiva, Série IDP, ano 2018 - 2ª Edição. p. 376

³⁴ Conforme André Ramos Tavares, “Embora a Constituição utilize-se expressamente do termo “sigiloso”, a melhor forma de compreendê-lo talvez seja a partir da proposta de Wallace Paiva Martins Jr., ou seja, como uma publicidade restrita. A Lei 12.527/2011, regulando o direito ao acesso à informação, defini a informação sigilosa precisamente em seu art.4º, III, assim considerando aquela submetida temporariamente a restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. ’Pág 378.

Os efeitos do direito de petição estão distribuídos em categorias:

a) **Direito de Defesa** – A doutrina recepcionou elementos desenvolvidos na Alemanha, as medidas que coíbem o exercício do direito, deverão ser declaradas nulas, exceto quando representarem intervenção estatal justificada na área de proteção do direito (Cf. BAUER, 2004, p.1491);

b) **Direito Prestacional** – O destinatário da petição não pode se recusar a responder, estando obrigado a responder a petição, o texto constitucional não obriga a fundamentação da resposta, lembrando que a via jurisdicional estará sempre aberta caso haja violação de direitos;

c) **Direito Democrático/Participativo** – Define o direito de petição como de “prerrogativa de cunho democrático- participativo”, até mesmo reflexões sobre leis podem ser objeto de petição³⁵, não existe requisitos de admissibilidade de petição (TAVARES, 2003, p. 502).

O Direito Constitucional de petição é mais um fundamento que corrobora com a liberdade do exercício e da atividade de *lobbying*, é uma forma democrática e participativa do cidadão ou de grupos de pessoas, receberem dos órgãos públicos, qualquer tipo de informação necessária para defesa de seus direitos e interesses.

Quanto o direito de obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoas, (CF, 5º, XXXIV, b), a Constituição de 1934, art. 113, nº 35, também fez previsão: “para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos”. O legislador neste caso foi mais amplo ao utilizar o termo “negócios públicos”, não restringiu o direito apenas para defesa dos direitos individuais, estendeu acerca de esclarecimentos de qualquer ação praticada no serviço público (MARTINS, 2018, p.380).

Já a Constituição de 1937 foi silenciosa e não outorgou este direito. O constituinte de 1946 distinguiu as finalidades deste direito, esclareceu o que seriam negócios administrativos, e protegeu aqueles que devem ser mantidos sob sigilo, mas não definiu quais seriam as situações de interesse público que necessitam de sigilo.

³⁵ MARTINS, Leonardo, em Comentários à Constituição do Brasil, de Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck, Editora Saraiva, Série IDP, ano 2018 - 2ª Edição. p. 380, ensina que: “Reflexões de leis em geral, incluindo leis penais, podem ser objeto de petição, direcionada por exemplo, ao Congresso Nacional, principalmente da forma coletiva. Imagine-se que um projeto de iniciativa popular não alcance, por questões logísticas ou pouco acesso aos meios de comunicação em massa por parte de grupos pouco representativo numericamente, os percentuais exigidos pela Constituição Federal, mas chegue à Câmara dos Deputados, ensejando então o debate parlamentar. Tal projeto de lei de iniciativa popular abortado transmutar-se-ia em legítimo direito fundamental de petição. Assim, por exemplo, mesmo um pequeno grupo que enseja convencido que a *cannabis sativa* tenha qualidades medicinais comprovadas cientificamente poderia ensejar a avaliação de tal tese por comissão parlamentar especializada. Não há de se confundir aqui com as condições da ação, como entre outras, com possibilidade jurídica do pedido. Assim como ocorre com o exercício da liberdade de manifestação de pensamento, o direito fundamental de petição pode ser utilizado para tal fim.”

A Constituição de 1967 de maneira sucinta afirmou em seu art. 150, § 34, que a lei assegurará a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações.

A Constituição Federal de 1988, trouxe inovações, como a garantia da gratuidade das certidões, mas restringiu as hipóteses de esclarecimentos, para aquelas de interesse pessoal, transferiu o direito de receber informações de interesse coletivo para o inciso XXXIII. A Lei 9.051/1995, em seu art. 2º, criou a obrigatoriedade do interessado na obtenção de certidões apresentar requerimento, indicando qual razão do pedido (MARTINS, 2018, p.380).

Situações de interesse pessoal também podem ser entendidas como situações da vida política, podem interagir com o exercício do *lobbying*, não resta dúvidas que a Constituição de 1988 tornou lícita e permitiu a realização da atividade de representação de interesses. O direito de petições e informações para esclarecimentos pessoais é uma das formas de atuação dos lobistas, se já existisse legislação específica em torno da regulamentação do *lobby*, haveria mais participação da sociedade civil nas decisões políticas (MARTINS, 2018, p.380).

1.4.5 Participação do Usuário na Administração Pública

A Administração Pública é algo comum nos três poderes, o Capítulo VII, do Título III, que trata da administração pública, foi inspirado na Constituição Portuguesa, artigos 266 ao 272. O texto constitucional lembra que o Estado é quadripartite: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo a administração pública, focada como atividade estatal, que transcorre na funcionalidade de cada qual dos três Poderes Estatais: O Legislativo, Executivo e Judiciário.

O art. 37, I da CF/88 trata dos cargos, empregos e funções públicas, que são acessíveis aos brasileiros e estrangeiros na forma de lei, as constituições anteriores também tratavam da ampla acessibilidade entre as normas fundamentais, cartas posteriores tiveram poucas alterações, mantiveram o princípio destinado aos funcionários públicos. Outras constituições estrangeiras também tratam da ampla acessibilidade dos cargos públicos, como acessível a todos os cidadãos e não apenas uma situação de confiança política reservada aos fiéis do governo.³⁶

³⁶ A Constituição do Uruguai, dispõe que: “os funcionários estão ao serviço da Nação, e não de uma fração política; e o funcionário existe para a função, e não a função para o funcionário.” Artículo 58- Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. A Constituição Paraguaia, de 1992 também garante o acesso às funções públicas como decorrência do princípio da igualdade. Artículo 47, De las garantías de la igualdad. El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: (...) 3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos de la idoneidad. A

Em regra, o caput do art. 37, deve ser respeitado pela administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos poderes e de todas as unidades da federação, ou seja, cargos³⁷, empregos e funções são tratadas como públicas, obrigatoriamente vinculados ao princípio da indisponibilidade e superioridade axiológica do interesse público.

O art. 37, § 3º, disciplina as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, especialmente reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, sendo possível o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo. A Emenda Constitucional nº 19, em sintonia com os direitos fundamentais, (como do controle social, da participação ou da democracia direta), introduziu mudanças no Direito Administrativo.

A Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso a Informação), também disciplina o acesso dos usuários e de qualquer cidadão aos registros dos atos do governo, a regra é a publicidade. Algumas normas internacionais também inspiram o direito brasileiro, a exemplo da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice (NIEBUHR, 2018).

Embora ainda não exista uma lei geral prevendo a participação dos usuários do serviço público, este direito subjetivo está contemplado em diversos dispositivos esparsos. Regina Ruaro e Alexandre Curvelo ensinam que: “o direito de receber informações para a defesa dos interesses individuais ou coletivos; ter liberdade de escolha para a utilização de determinado serviço público; a possibilidade de elevar a conhecimento do Poder Público a prática de irregularidades ou atos ilícitos”.

O Direito Internacional também inspira a uma participação popular na execução dos serviços públicos, a Constituição espanhola em seu artigo 103.1³⁸ afirma que administração pública serve objetivamente aos interesses gerais. Já o artigo 105, a)³⁹ afirma que uma lei regulará a participação dos cidadãos, que poderão direta ou indiretamente, através de organizações e associações reconhecidas por, participar em procedimento de preparação de disposições administrativas que os afetam.

Constituição Portuguesa, em seu artigo 47º, 2. Todos os cidadãos têm direito de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade.

³⁷ MOTTA, Fabricio Macedo, Comentários a Constituição do Brasil. À expressão cargo, o seu primeiro significado refere-se aos mandatos públicos eletivos, aos quais se habita mediante sufrágio popular. Trata-se das posições estruturais componentes dos Poderes Executivo e legislativo, ligadas à organização do Estado e criadas pela própria Carta. P. 890

³⁸ Artículo 103.1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

³⁹ Artículo 105, a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Em Portugal, o art. 48 da Constituição Federal, menciona a necessidade de participação popular nos espaços públicos, aproximando a população do Estado, por intermédio de associações, organizações de moradores ou qualquer outra forma de representação democrática, “ todos os cidadãos têm o direito de tomar parte da vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livres eleitos”.

A Constituição do Equador também merece destaque, trata de políticas públicas, serviços públicos e o exercício da cidadania, acrescenta que a prestação de serviços públicos se orientará para o bem-estar geral e direito de todos. A constituição do Equador afirma ainda que, a formulação, execução e o controle das políticas públicas garantirá a participação das pessoas e das comunidades.

2. CORRUPÇÃO E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA NA ORDEM JURÍDICA NACIONAL

Por muito tempo o termo *lobbying* foi utilizado pela imprensa se referindo aos casos de corrupção e tráfico de influência, fato que aumentou o estigma negativo desta atividade, por estar sempre relacionado com escândalos, licitações fraudulentas, propinas e hiperfaturamento de obras. Muitos veículos jornalísticos utilizam o termo *lobbying* como sinônimo de pressão simples, tráfico de influência ou corrupção. Nas palavras de Galan (2012): “*Não há lobby bom e lobby mau; não há lobby do bem e do mal; o que existe é lobby e, do outro lado, corrupção e tráfico de influência*”.

Inicialmente cabe ressaltar que esta dissertação não tem como objetivo principal de estudar a corrupção, embora se discuta muito a relação entre corrupção e as atividades dos lobistas. Conforme demonstrado por Bezerra (1999) a corrupção faz parte do jogo de representações de interesses, por isso é importante analisar e distinguir o *lobby* de corrupção e do tráfico de influência. Deve-se compreender que corrupção e tráfico de influência não fazem parte do conjunto de estratégias e ações utilizadas pelos lobistas e, sim, por criminosos (GOZETTO, 2004).

O *lobby* deve ser visto como a solidez das instituições públicas, e a capacidade de fiscalização popular, não pode ser confundido com corrupção, embora isso aconteça por conta da dificuldade de se distinguir os termos. Autores como Borin (1988), Figueira (1987) e Bezerra (1999), mostram em seus trabalhos uma face dos grupos de pressão no Brasil que se utilizam da corrupção e do tráfico de influência para a representação de interesses.

Neste trabalho, expressamos concordância com a visão de Galan (2012) de que o agente privado que pratica corrupção ou tráfico de influência, não exerce o *lobby*; comete crimes. Mas, como já foi dito no início do trabalho, nossos dispositivos legais são completamente claros a ponto de não deixar nenhuma dúvida entre as duas naturezas de ações privadas?

Algumas leis acabam sendo discutidas quando os atos de pessoas públicas e privadas ultrapassam os limites da atividade de *lobbying* e se transformam em atos de corrupção. Como síntese, recordamos que os agentes públicos são regulados por:

- a) Lei de Conflito de Interesses;
- b) Código de Ética do Servidor Público;
- c) Código de Conduta da Alta Administração Federal;
- d) Lei de Enriquecimento Ilícito (ou Lei de Improbidade Administrativa);

- e) Código Penal: arts. 316 Concussão; art. 317 Corrupção passiva; art. 321 Advocacia Administrativa.

Por sua vez, o comportamento dos agentes privados é aferido:

- a) Pelo Código Penal: art. 332 Tráfico de Influência; art. 333 Corrupção Ativa;
b) Pela Lei Anticorrupção.

Observa-se que a maior parte dos normativos buscam circunscrever diversas situações envolvendo o comportamento dos agentes públicos, buscando blindar a administração de qualquer comportamento contra a moralidade pública. A moralidade na administração pública define-se por padrões de honestidade e transparência, permitindo aos cidadãos, o acesso a informação e a participação nas tomadas de decisão. Moralidade administrativa, segundo Rothenburg (2015), tem um sentido mais objetivo e técnico, não podendo ser confundido com a moralidade social ou individual. Já a lealdade, conforme o autor, é um aspecto da moralidade, tem a ver com o dever de os agentes públicos assumirem a missão institucional do órgão público, representando o interesse público.

Nesse sentido, entendemos que nosso arcabouço legal é muito mais satisfatório quando se trata de tipificação e maior clareza quanto à responsabilidade administrativa, civil e penal dos agentes públicos.

Dado o objetivo deste trabalho, nosso foco de atenção será o comportamento dos agentes privados relativamente ao Estado, ou seja, no âmbito das relações que são realizadas pelos lobistas em nome dos interesses que defendem. Dessa forma, além dos dois itens citados no parágrafo anterior, chama a atenção a Lei de Conflito de interesses, uma vez que trata de agentes públicos e se convertem ou retornam à condição de agentes privados ao deixarem suas funções.

Iniciaremos uma análise preliminar dos termos do código penal, no que tange ao enfoque inicialmente fomentado por esta dissertação: é possível diferenciar os crimes de corrupção passiva e de tráfico de influência das atividades do *lobby*?

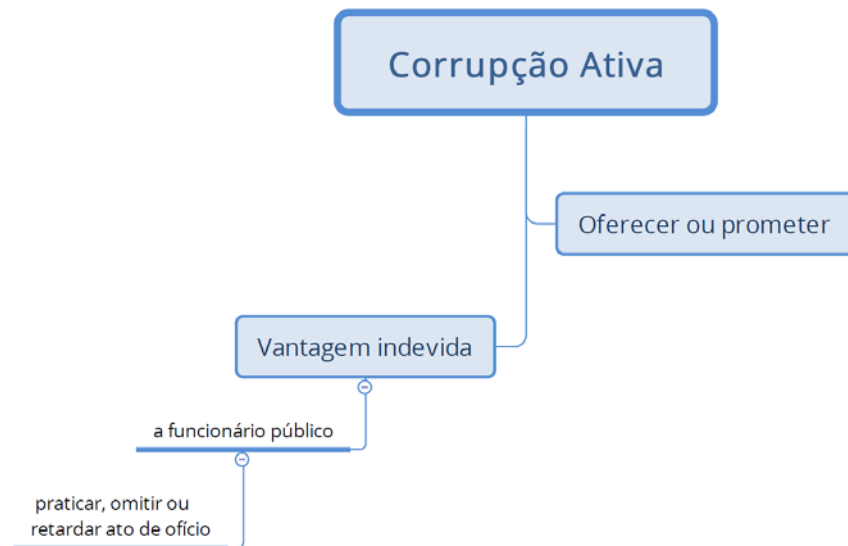
2.1 Corrupção Ativa

O crime de corrupção ativa é praticado pelo corruptor e se dá pelo oferecimento de alguma forma de compensação para que o agente público faça algo que, dentro de suas funções, não deveria fazer, ou deixe de fazer algo que deveria fazer. Nos termos do Código Penal:

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

Vamos usar um mapa mental para desagregar os termos deste dispositivo:

Figura 4 – Mapa Mental do art. 333 do Código Penal



Fonte: elaboração própria

Observa-se que as condutas podem envolver uma espécie de entendimento, uma negociação, algo que pode haver entre o lobista e quem exerce cargo, emprego ou função pública. Neste sentido, verificando a desagregação oferecida pelo esquema gráfico, parece-nos que a questão não está na ação em si, mas no objeto envolvido na transação que é a “vantagem indevida”.

Por vantagem indevida, se entende qualquer tipo de lucro, ganho, privilégio ou benefício ilícito, enfim, o que não é permitido pelo direito. Sua natureza ultrapassa a vantagem econômica, o que levaria a um enriquecimento ilícito, podendo também ser percebida como vantagem indevida imaterial (moral, de cunho profissional, etc). Além disso, a corrupção ativa é considerada crime formal, posto que a obtenção da vantagem é dispensável para a consumação do crime, pois o simples oferecimento ou promessa já configura o delito, sendo que o objeto jurídico que se pretende proteger é a moralidade administrativa (MOREIRA, 2015).

Verifica-se que a vantagem indevida é atributo diretamente ligado ao benefício do funcionário e é justamente isso que afronta a moralidade administrativa. Neste caso, torna-se mais claro que a vantagem a que se refere o citado art. 333 não diz respeito à possível vantagem

almejada pelo corruptor, mas tão-somente o meio que ele está se utilizando para atingir seus objetivos. Vê-se, então, que o artigo se torna bem restrito à tática utilizada, não aos objetivos.

Ocorre que, no *lobby*, a intenção de influenciar não passa pela prática de ilícito, uma vez que o objeto da negociação ocorre pelo oferecimento de argumentos, teses, estudos, justificativas, ajustes e confluências políticas, ou mesmo a conjectura ou a promessa de resultados positivos que respaldariam ou justificariam a tomada de uma decisão favorável ao pleito formulado pela parte representada pelo agente do *lobby*, que pode ser um representante direto ou um profissional devidamente contratado para representar o grupo de pressão. Este último, especificamente, já está sendo devidamente remunerado e de forma lícita pelo seu cliente na prestação do serviço de condução de negociações com o Poder Público.

Há de se questionar sobre as consequências da decisão favorável. E tudo vai depender da relação causal entre a decisão e o que a respaldou, ou seja, a velha questão da motivação do ato. Dessa forma, o que também separa o *lobby* da corrupção ativa é a relação intertemporal entre a tomada da decisão e qualquer relação favorável que ela possa gerar sobre quem decidiu. Nesses termos, a devida complementação do possível delito seria encontrada no polo passivo da corrupção, onde a vantagem indevida seria solicitada ou recebida.

Dessa forma, no campo dos matizes da representação de interesses, a associação da corrupção ativa com o *lobby* não deveria ser visualizada como apriorística. No *lobby* a decisão é “paga” com a oferta de um argumento vencedor ou a promessa de um resultado promissor, e não por vantagem indevida.

2.2 Tráfico de influência

O Tráfico de Influência⁴⁰ é um crime contra a Administração Pública, previsto no Código Penal, com redação dada pela Lei 9.127 de 1995, teve origem no Projeto de Lei de nº 3.787, de 1993,⁴¹ elaborado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, destinada a apurar a denúncia do Sr. Pedro Collor de Mello, sobre as atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude legal. Consta no relatório da proposta elaborado pelo Deputado José Dutra, que a proposição buscou alterar o 332 do Código Penal, mudando seu *nomen juris* para tráfico de influência.

Art. 332 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em funcionário público no exercício da função: Parágrafo único. A

⁴⁰ A influência consiste no ato ou ação de influir; num influxo, ascendência, preponderância. É uma ação que uma pessoa ou coisa exerce noutra; ato de exercer um poder sobre alguém.

⁴¹ Para maiores informações sobre o projeto de lei 3.787 de 1993, consultar: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=07732B133AFED8016C1DCBBBCB120E15.node2?codteor=1138319&filename=Avulso+-PL+3787/1993+CPICN. Disponível em 04.11.2019

pena é aumentada de um terço, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário

Na justificativa para alteração do art. 332, destacamos a seguinte razão do legislador:

Os trabalhos desta Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello contra o Sr. Paulo César Cavalcante Farias (...). Propomos, ainda, alteração à redação do art. 332 do Código Penal, inclusive no seu *nomen juris*, que passaria a ser " tráfico de influência". Com as modificações propostas pretendemos alargar a abrangência do tipo penal, que passaria a atingir, da mesma forma, condutas como "solicitar", "exigir", "cobrar", **providência esta necessária no sentido de facilitar o enquadramento daqueles que lucram com a intermediação no setor público, com prejuízos evidentes à toda a sociedade.** Incluímos, também, na pena mínima aplicável e ligeiro aumento no percentual previsto à causa de aumento de pena. (Grifo nosso)

O tipo penal do art. 332 antigamente tinha o mesmo *nomen iuris* do art. 357, ou seja, da "Exploração de Prestígio". Também alterou o *caput* criando as modalidades solicitar, exigir e cobrar, aumentando a pena mínima prevista para dois anos. Conforme a justificativa do PL nº 3.789, de 1993, nota-se que o desejo do legislador foi adotar providências, enquadrando aqueles que lucram com a intermediação no setor público, causando prejuízos a sociedade.

Deve ser observado o núcleo verbal: 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. Ou seja, é aquele que alega prestígio junto ao funcionário público e se aproveita dessa suposta posição privilegiada, ou da conexão com pessoas em posição de autoridade, para obter favores e benéficos. Trata-se de uma simulação, pois caso o agente atue em conluio com o funcionário público, haverá o crime de corrupção (NUCCI, 2014).

Para Romano⁴², pratica o tráfico de influência, aquele "quem pede, procura, busca, induz, manifesta o desejo de receber, ordena, reclama de forma imperiosa, impõe, pede pagamento, recebe, consegue, adquirir uma vantagem ou promessa de vantagem, sob o pretexto de influência junto a funcionário público". O prestígio pode ser junto a uma terceira pessoa, mas que teria influência decisiva sobre o funcionário, porém, se o agente utiliza a influência, poderá haver outro crime, corrupção ativa, absorvendo o crime de Tráfico de Influência.

O crime de tráfico de influência é um crime comum, é uma punição para o agente que vende influência, é um crime que pode ser cometido por qualquer pessoa, o agente não necessita de qualidade específica, independe da função, cargo ou profissão que ocupa. O Código Penal Português, em seu art. 335º, determina punição do agente que vende ou compra a

⁴² Disponível em <https://jus.com.br/artigos/37900/o-traffic-de-influencia-e-a-advocacia-administrativa>.

influência, sendo uma pena mais elevada o tráfico de influência próprio, quando se vende decisão ilícita favorável, e uma pena menos gravosa para o tráfico de influência impróprio, quando se vende influência para decisão lícita favorável. No entanto, o comprador da influência só é punido quando tiver a intenção de obter uma decisão ilícita favorável, não sendo punido quando se tratar de decisão lícita, já o vendedor é punido independentemente da intenção de obtenção de decisão lícita ou ilícita (CALADO, 2016, p.25)

A suposta influência neste crime possui algumas controvérsias. Alguns argumentos consideram que a suposta influência não tem consistência que indiquem lesividade penal, pois não significam recurso a formas institucionalizadas de uso constrangedor do poder, e muito menos têm capacidade para desencadear uma decisão imprópria da Administração (FIGUEIREDO, 2012). Desse modo, haveria razão na discordância da criminalização do tráfico de influência quando se trata de uma suposta influência, pois não havendo verdadeira influência, não existe perigo real.

Entretanto, a criminalização do suposto tráfico de influência visa a proteção do bem jurídico tutelado e a honra da administração pública. Caso o traficante não tenha influência sobre o tomador de decisão, a administração pública não será lesada, porém, esta negociação atinge a credibilidade da administração pública, gerando uma desconfiança entre os cidadãos, que esperam um Estado imparcial (FIGUEIREDO, 2012). Essa visão encontra respaldo na doutrina italiana, que entende o bem jurídico a ser protegido pela norma incriminadora do tráfico de influência é o prestígio da administração pública; também na doutrina alemã há justificativa para essa visão, pois defende que o bem jurídico a ser tutelado é a confiança dos cidadãos no funcionamento imparcial da administração pública (CALADO, 2016). Nota-se que ao modificar o art. 332 do Código Penal Brasileiro, o desejo do legislador se alinhou exatamente à perspectiva acima exposta.

O tráfico de influência passou a ser visto como sinônimo de *lobbying*, conforme acredita Gozetto (2005), de forma inapropriada, pois se trata de atividades distintas, que não podem ser conjugadas.

Segundo Nucci (2014), para a consumação do crime de Tráfico de Influência é necessário o envolvimento de pelo menos três pessoas: (i) o vendedor de prestígio, (ii) funcionário público não sabedor que está sendo utilizado para beneficiar alguém; e (iii) o comprador de prestígio.

Dessa maneira, fica evidente que o pretexto da influência sobre a administração pública é apenas o pano de fundo de uma ação aparentemente danosa sobre quem está pagando pela possível “prestação de serviço”; por outro lado, o comprador do prestígio acredita alcançar

seus interesses por meio de atalhos que superem as normas as quais todos devem se submeter. Existe, assim, uma relação indissociável entre um lado passivo e um ativo no tráfico de influência (Figura 4).

Figura 5 – Mapa Mental do art. 332 do Código Penal



Fonte: elaboração própria

A devida visualização deste tipo penal permite fazer importantes diferenças relativamente ao *lobby*. Primeiramente, no *lobby* a influência é conquistada pelo esforço argumentativo e, ao longo do tempo, também pela legitimidade conquistada pelos movimentos sistematicamente realizados com base no convencimento. Para Bonelli (2015), os lobistas podem oferecer aos seus clientes quatro tipos de produtos: (i) habilidades de negociação; (ii) rede de contatos e acesso às autoridades; (iii) conhecimento dos procedimentos públicos de tomada de decisão; e, (iv) acesso à mídia. Estes tipos de serviços são oferecidos por pessoas, que ao longo do tempo acumularam experiências e certo grau de influência sobre os tomadores de decisão.

Em segundo lugar, esta *expertise* conquistada ao longo do tempo pode advir tanto de forma direta, ou seja, estabelecida por uma organização interna e sustentada pelo próprio grupo de pressão, como de forma indireta, por meio da contratação de assessorias ou consultorias especializadas em intermediação de interesses temáticos.

Assim, a característica do exercício do *lobby* descaracterizaria completamente sua configuração como tráfico de interesses: (i) a influência seria estabelecida pela competência sustentada ao longo dos anos; (ii) e a relação entre o demandante e o contratado seria estritamente profissional e contratual, sustentando a relação fora de um circuito de meras promessas. Tal como as organizações contratam escritórios de advocacia ou mantêm seu próprio quadro de advogados para sua defesa legal, as mesmas organizações também contratam assessorias e consultorias de *lobby* para organizar sua gestão de interesses na esfera da criação ou modificação normativa⁴³.

Além disso, alicerça a diferença entre as duas atividades a possibilidade de resultados duradouros que o *lobbying* pode garantir, pois, caso os grupos de pressão escolham o caminho da corrupção ou do tráfico de influência para garantir um resultado favorável, todas as vezes que se discutir este tema, novas negociações financeiras serão feitas, tornando o caminho do crime incerto e perigoso (GOZETTO, 2005).

2.3 Conflito de interesses e estratégias de combate à corrupção

Em julho de 2013, entrou em vigor a Lei nº 12.813/2013 conhecida como Lei de Conflito de Interesses, que se aplica a todos os ocupantes de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal, e ex ocupantes durante um período de 6 meses, definindo as situações que definem este tipo de conflito, durante ou após o exercício do cargo ou função pública. Para que haja o conflito, é necessário o prejuízo para a administração pública. A CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico de Prevenção de Interesses (SeCI)⁴⁴, que permite ao servidor ou empregado público faça consultas e peça autorização para exercer atividade privada, podendo acompanhar solicitações em andamento e interpor recursos contra as decisões emitidas.

Dentre as vedações da Lei de Conflito de Interesses, destacamos as seguintes: i) divulgar ou utilizar indevidamente informações privilegiadas, obtidas durante o exercício do cargo, em proveito próprio ou de terceiros; ii) prestar serviços ou negociar com pessoas físicas ou jurídicas interessadas na decisão do agente público; iii) exercer atividades incompatíveis com atribuições do cargo ou emprego que ocupe; iv) atuar, mesmo que informalmente, como procurador ou intermediário de interesses privados em órgãos dos Poderes da União; v) praticar atos que beneficiam pessoa jurídica em que participe o agente público, seu cônjuge ou parente

⁴³ Não raro, escritórios de advocacia ocupam funções de exercício de *lobby* relativamente aos Poderes Executivo e Legislativo.

⁴⁴ Para maiores informações sobre este sistema, consultar: <https://seci.cgu.gov.br/SeCI/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=/SeCI/> Acesso em 06.11.19

até 3º grau; vi) receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou do colegiado do qual participe, fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento.

Observa-se que a Lei n.º 12.813/2013 tangencia o tema do *lobby*, mas é forçoso reconhecer sua ênfase ainda predomina sob o ponto de vista da Administração. Estabelece regras direcionadas aos agentes públicos ou ex agentes públicos nas suas relações de intermediação de interesses. Não obstante, a Lei valoriza o aspecto do mérito que os agentes privados devem conquistar por meio do rigor profissional e não por terem conhecimento ou acesso a informações privilegiadas oferecidas pela oportunidade em que ocuparam uma função pública. Além de uma questão de segurança, a referida Lei reforça a competição no mercado profissional de intermediação de interesses. Obviamente, o conhecimento da cultura e do *modus operandi* da máquina pública torna-se um capital humano expressivo para quem algumas vezes ocupou funções públicas. Isso nenhuma lei consegue impedir.

Por sua vez, a Lei Anticorrupção, elaborada por iniciativa popular, teve sua origem nos protestos de julho de 2013⁴⁵, ocasião em que a sociedade brasileira foi às ruas reivindicar o fim da corrupção e a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Estado, bem como a participação do Brasil nos termos previstos em tratados internacionais. A Lei nº 12.846/2013 representa um grande avanço jurídico ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo⁴⁶, das empresas que praticaram atos de corrupção contra a administração pública nacional e estrangeira. O objetivo foi o de sanar a lacuna existente no sistema jurídico brasileiro quanto à responsabilização, atendendo a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, que destacou a necessidade de criar laços de cooperação entre os países para o combate à corrupção, estabelecendo normas para o setor privado relativas a auditoria, especialmente controles internos para prevenir a prática da corrupção.

Em sua definição básica, a lei prevê a responsabilidade objetiva, administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional. Atos lesivos à administração pública, para os fins da Lei são aqueles que atentam contra: i) o patrimônio público nacional; ii) os princípios da administração pública; iii) os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Verifica-se que o avanço dessa lei foi exatamente na melhoria do tratamento jurídico de corruptores, ou seja, em casos em que existe plena comprovação de crimes de corrupção por parte de gestores e de empresas. Mas, nestes casos, estamos lidando com

⁴⁵<https://www.conjur.com.br/2018-nov-01/interesse-publico-lei-anticorrupcao-programas-integridade-escritorios>.

⁴⁶http://www.veirano.com.br/por/contents/view/entenda_o_que_e_a_lei_anticorrupcao_que_entra_em_vigor_nesta_quarta_feira.

situações concretas de relações contratuais entre empresas e o Estado que se revelam danosas para o patrimônio público. Não estamos falando de busca de pleitos ou pautas de reivindicação, melhorias legislativas ou normativas, ou mesmo a busca pela manutenção de regras já vigentes. Enfim, a Lei Anticorrupção não cuida do *lobby*.

Streck (2013) afirma que a aplicação da lei a determinado conjunto de fatos sempre é baseada em um princípio legal que dá suporte à decisão, ou seja, o seu elemento vinculante. Assim, não significa necessariamente que a razão ou o juízo podem sempre ser encontrados no que está estabelecido na regra para aplicação ao caso particular. As disposições legais, quanto mais claras, diminuem as distâncias entre um juízo de fato, quando estamos diante de uma sentença que pode ser validada como verdadeira ou falsa, e um juízo de valor, que concentra as experiências de vida, as bagagens individuais e que é, na realidade, o que é determinante para dizer se algo é verdadeiro ou falso. Significa dizer que os juízos de valor precisam de referenciais para a efetiva escolha.

Como resultado deste capítulo, podemos entender que um rápido esforço interpretativo dos termos legais já é suficiente para desqualificar interpretações criminalizantes da atividade do *lobby*. Mas fica evidente que estamos diante de uma diferença cada vez maior entre o juízo de fato (a letra pausada do dispositivo legal) e o juízo de valor (a percepção de vínculos consistentes entre *lobby* e corrupção).

Desse modo, aponta-se para a necessidade de que a atividade lobista necessite de um disciplinamento, de princípios e parâmetros que sejam positivados para garantir que seu legítimo exercício não resvale para o enquadramento em uma atividade criminal e, mais importante, que fomente uma atmosfera social de segurança e de credibilidade para a atividade.

No próximo capítulo vamos observar a experiência internacional para avaliar os encaminhamentos e as experiências realizadas no âmbito do *lobbying*.

3. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL ACERCA DO *LOBBY*

Neste capítulo procuraremos avaliar algumas experiências internacionais que lidaram com a interpretação criminal e com a regulamentação do *lobby*. Nosso objetivo é descrever rapidamente como essa regulamentação tem se realizado, procurando, de forma mais específica, verificar se as normatizações destacam ou enfatizam a atividade como algo criminoso.

3.1 Como a experiência internacional diferencia *lobby*, corrupção e tráfico de influência

Conforme visto no tópico anterior, os países que regulamentam o *lobby* possuem mais facilidade para afastar a atividade de *lobby* da prática de atos de corrupção. A *Lobbying Disclosure Act*, nos Estados Unidos não trata o *lobby* como crime, determina apenas sanções na esfera civil, em casos de descumprimento da lei. A Sec. 8, (a) – determina que “Nada nesta Lei deve ser interpretado como proibindo ou interferindo” na atividade *lobby*, pois trata-se de um direito protegido pela primeira emenda à Constituição⁴⁷.

No Canadá, *The Lobbying Act*, prevê como papel dos lobistas a comunicação com ocupantes de cargos públicos. Aqueles que exercem a atividade de lobista, seguem com cuidados a concepção de *lobby*, para evitar o alcance do art. 121 (1) (d) do Código Penal Canadense⁴⁸, que trata de “fraudes no governo” e determina a preservação da integridade do governo e a aparência da integridade do governo.

No caso *Carson, 2018 SCC 12*⁴⁹, a Suprema Corte do Canadá, interpretou a ofensa ao tráfico de influência de maneira ampla. Esta decisão gerou muitos comentários sobre a prática dos lobistas. Bruce Carson era um ex-consultor do Gabinete do Primeiro Ministro, que utilizou contatos do governo para ajudar a vender sistemas de tratamento de água. A empresa

⁴⁷ Nos Estados Unidos, casos de tráfico de influência também causam grande impacto para sociedade. Em 2008, o Governador de Illinois, Rod Blagojevich, foi acusado de tráfico de influência, por tentar vender o assento no Senado, desocupado pelo presidente eleito Barack Obama. Blagojevich foi cassado, destituído do cargo por corrupção, tendo 59 a 0 votos no Senado, e condenado a 14 anos de prisão. Em 2018, o presidente Donald Trump, disse que estava pensando em comutar a sentença de Blagojevich, pois considera a sentença “injusta”, disse que as declarações de Blagojevich sobre enriquecer a si mesmo eram “estupidas”. Em junho de 2018, foi apresentado pela defesa do ex-governador um pedido oficial para comutar a sentença, em agosto de 2019, Donald Trump comentou que estava “muito fortemente” considerando emitir a comutação. Observa-se, no entanto, que tal tipificação não resvalou como categorização de *lobby*.

⁴⁸ Artigo 121 do Código Penal Canadense, (d) ter ou pretender influenciar o governo ou um ministro do governo ou um funcionário, direta ou indiretamente, exija, aceite ou ofereça ou concorde em aceitar, para si ou para outra pessoa, uma recompensa, vantagem ou benefício de qualquer como consideração pela cooperação, assistência, exercício de influência ou ato ou omissão em conexão com. Disponível em <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-30.html#docCont>

⁴⁹ Acórdão R.v. Carson, disponível em: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/17030/index.do>.

H2O pagaria à namorada de Carson uma comissão por cada sistema de tratamento vendido. Carson organizou uma série de reuniões e comunicações com funcionários do governo, promovendo os produtos da H2O.

Carson foi acusado de tráfico de influência. No entanto, o juiz do caso constatou que o *lobby* de Carson era “inútil” e absolveu o réu. Após, a maioria do Tribunal de Apelação de Ontário reverteu a absolvição, condenando Carson em 2017. Foi adotado o entendimento amplo de tráfico de influência, sustentando que o crime foi efetivamente cometido quando Carson prometeu ajudar o H2O, fazendo algumas ligações para ajudar a vender seus produtos.

A Suprema Corte Canadense traçou uma ampla interpretação do crime de tráfico de influência, art. 121 (1) (d) do Código Penal:

- **Primeiro:** Elementos constituintes da infração do art. 121 (1) (d):
 1. Ter ou fingir ter influência com o governo, ministros e funcionários;
 2. Exigir direta ou indiretamente, aceitar, oferecer ou concordar em aceitar uma recompensa, vantagem ou benefício de qualquer tipo para si ou para outra pessoa.
 3. Como consideração pela cooperação, assistência, exercício de influência ou ato de omissão;
 4. Em conexão com uma transação comercial ou qualquer questão comercial relacionada ao governo.
- **Segundo:** A influência prometida deve realmente estar ligada a uma questão de negócios relacionada ao governo.
- **Terceiro:** A frase “qualquer questão de negócios relacionada ao governo” deve ter um significado amplo. O art. 121 (1) (d) do CP cria uma ofensa de conduta, ou seja, é crime vender influência, mesmo que vendedor não tome outras medidas.
- **Quarto:** O ato de oferecer ou concordar em vender influência pode ser qualificado como “**tentativa de tráfico de influência**”, mesmo que a influência prometida não se relacione de fato com negócios dentro dos poderes do governo.

O *lobby* no Canadá passou a ter outra perspectiva após *R.v. Carson*, o tráfico de influência é um crime, punível com até cinco anos de prisão. Se é criminoso concordar em usar a influência de alguém para tentar fazer com que o governo faça alguma coisa, o que dizer do

lobby – uma atividade legal, que é regulada pela Lei de *Lobbying* Federal? *R.v. Carson* deixou esta pergunta sem resposta, após o caso, aqueles que desenvolvem a atividade de *lobby*, concluíram que devem abster-se de sugerir que eles têm alguma influência particular com o governo ou com seus funcionários. Os lobistas após *R.v. Carson*, devem concentrar seus argumentos em suas habilidades como comunicadores (GOLDENBERG, FIRESTONE, 2018).

Antes do *R.v. Carson*, a Suprema Corte do Canadá decidiu sobre o significado de ter ou fingir ter influência no governo em *R.v. Giguère* (1983), decidindo que:

Embora inclua pessoas de fora do governo, deve ser limitada àqueles que têm, ou pretendem ter, um nexo significativo com o governo. Alguém fora do governo, que não tem mais influência, apenas pode marcar uma reunião com funcionário do governo, tem uma conexão tangencial com o governo. Este não é o tipo de pessoas, cujo o tráfico de influência está tentando controlar. Na minha opinião, uma pessoa que influencia o governo é uma pessoa que pode afetar por exemplo, uma decisão do governo de adjudicar um contrato, uma pessoa que finge ter influência é uma pessoa que finge que poderia afetar tal decisão do governo.

Desta forma, a Suprema Corte entendeu que, alguém com “um nexo significativo com governo” que “poderia afetar (...) uma decisão do governo”, é indiscutivelmente impedido de fazer *lobby*, tanto pela Lei de *lobbying*, quanto pelo Código de Conduta dos Lobistas. É inegável que atualmente existe uma sobreposição entre tráfico de influência e *lobby* no Canadá, pois, a conduta almejada da Lei de *lobbying* e a conduta do art. 121 (1) (d), do Código Penal, são condutas praticamente idênticas, que por sua vez, é criminalizada pelo art. 121 (1) (d) CP, e sancionada e regulamentada por lei (GOLDENBERG, FIRESTONE, 2018).

No Reino Unido da Grã-Bretanha, a legislação britânica é aplicável às quatro nações (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte), estabelecendo regras claras e restritivas sobre recebimento de presentes, pagamento de despesas, doações eleitorais e encontros entre lobistas e parlamentares, a agenda deve ser divulgada e as conversas são gravadas⁵⁰.

No caso do Chile, na esfera penal, existem tipos criminais destinados a impedir que funcionários públicos tenham lucros ilegais, a função administrativa é protegida, com base nos princípios da objetividade, imparcialidade e honestidade. A Lei 20.730, por ocasião da regulamentação do *lobby*, modificou ligeiramente os artigos 248, 249 e 250 do Código Penal. Entretanto, o artigo 240 do Código Penal que tipifica o crime de “negociações incompatíveis”⁵¹, não foi atualizado com a lei do *lobby*.

⁵⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/11/09/transparencia-deve-ser-a-chave-para-regulamentar-o-lobby-aponta-debate>

⁵¹ Projeto de lei para modificar o Código Penal Chileno tramita na Câmara dos Deputados, o objetivo é aumentar as penas dos delitos de negociações incompatíveis e tráfico de influências. Disponível em: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=5031>

No Chile também é comum confundir o tráfico de influência e *lobby*, entende-se por tráfico de influência uma violação na lei, e ocorre quando, ignorando a legalidade, é feita uma promessa para pressionar uma autoridade a tomar decisões, que gere benefícios econômicos ou sociais ao grupo que representa. *Lobby*, é uma gestão de interesses privados, nas quais o diálogo entre as partes é incentivado, sobre regras claras e pré-estabelecidas. Enrique Rios acredita que o registro público de lobistas, de forma transparente pode ajudar a afastar o *lobby* do tráfico de influência (RIOS, 2019).

Na Alemanha também se discute a necessidade de diferenciar corrupção de *lobby*. Rupert Pritzl, do Ministério da Economia, explica a diferença entre *lobby* e corrupção, argumentando que uma demarcação clara entre representação legal e ilegal de interesses, não é fácil na prática, porque as fronteiras são próximas. Pritzl, defende que uma maior transparência poderia contribuir para uma compreensão mais precisa do *lobby* e da corrupção e para diferencia-los mais profundamente. A representação de interesses não é apenas permitida sob o direito constitucional, mas é também desejável por razões teóricas e democráticas (Lösche, 2006). No entanto, Pritzl (2018) argumenta que na Alemanha, o *lobby* sempre deve ser visto na área de conflito entre representação de interesses e o potencial risco associado a princípios democráticos e constitucionais (PRITZL, 2018).

A corrupção é definida de forma geral como “o uso indevido de um cargo público para fins privados”, e inclui comportamentos que seriam rejeitados por uma sociedade constitucional e democrática. Pritzl (2018) defende que *lobby* e corrupção podem ser diferenciados analiticamente e tenta distinguir os termos da seguinte forma:

- **Do agente:** Lobistas tendem a aparecer como um grupo perceptível, enquanto os atores corruptos tendem a ser por conta própria;
- **Do objetivo a ser alcançado:** Os lobistas buscam uma lei específica, enquanto os corruptos buscam um benefício específico;
- **Forma de interação:** Lobistas procuram se envolver com os tomadores de decisão e buscam a comunicação, trocando informações e apresentando pontos de interesses. Corruptos discutem o aproveitamento e concessão de benefícios injustos;
- **Grau de transparência:** Lobistas procuram manter o público em geral informado sobre seus clientes e atividades. Os corruptos, sempre buscam a ocultação das suas atividades e seus resultados, pois são conscientes que seu comportamento é punível.

Entende-se na Alemanha que é necessário diferenciar *lobby* e corrupção, uma cultura de transparência e controle dos grupos de pressão pode facilitar de forma significativa esta diferenciação. Uma política de transparência é uma forma de lutar contra a corrupção, além de promover o *lobby*, envolvendo a sociedade de forma participativa, e, fortalecendo a democracia (PRITZL, 2018).

Na França, influenciar negociações e *lobby* são coisas aparentemente distintas. O Código Penal em seus artigos 432-11⁵², 433-1⁵³ e 435-1⁵⁴, trata como comércio de influência, o fato de uma pessoa receber ou solicitar doações, para usar indevidamente sua influência (real ou imaginada), para tomar uma decisão favorável. Envolve três atores: o beneficiado (aquele que fornece benefícios ou doações) o intermediário (aquele que usa o crédito que possui) e a pessoa alvo que tem o poder de decisão. O Direito Penal Francês, distingue o comércio ativo de influência (no lado do beneficiário) e o comércio passivo de influência (no lado do intermediário).

3.2 Regulamentação do *Lobby* e mecanismos sancionatórios

A regulamentação do *lobby* tem se mostrado difícil para os tomadores de decisão devido à sua complexidade. Escândalos políticos envolvem a atividade em diversos países. Dessa forma, alcançar o consenso necessário entre as partes interessadas antes que ocorram escândalos, e mobilizar apoio político, é um grande desafio. Então, compartilhar experiências de governos para aumentar a transparência, e, promover a integridade é essencial.

Embora muitos países tenham legislação própria sobre suborno e práticas para influenciar funcionários públicos, por mais de um século os Estados Unidos foi o único país do mundo a ter legislação sobre *lobby*. Em 1991, apenas, Estados Unidos, Austrália, Canadá e Alemanha, tinham legislação específica sobre *lobby*. Mesmo sendo uma prática global, apenas um terço dos países da OCDE possuem regulamentações e legislações específicas. Austrália, Canadá, França, Alemanha, Hungria, Israel, México, Polônia, Eslovênia, Estados Unidos, Áustria e Holanda aprovaram legislação e regulamentações governamentais (CGU, 2011). Brasil, Irlanda, Espanha e Reino Unido estão debatendo projetos de lei e projetos de *lobby*; o Chile foi o primeiro país na América do Sul a regulamentar a atividade (RODRIGUES, 2011).

Optamos pelos exemplos mais bem documentados para buscar informações de experiências internacionais. Na América do Norte (EUA e Canadá), América Latina (Chile) e Europa.

⁵² Artigo 432-11, Código Penal Francês, disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000039113366&dateTexte=20191125>

⁵³ Artigo 433-11, Código Penal Francês, disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000039113360&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20190920>

⁵⁴ Artigo 435-1, Código Penal Francês, disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000039113354&dateTexte=20191125>

3.2.1 *Lobby nos Estados Unidos e Canadá*

Nos Estados Unidos, o *lobby* é diversificado e organizado em vários aspectos da vida social e econômica americana. Atualmente os grupos de *lobby* não se encontram apenas nos grandes escritórios de advocacia, empresas de relações públicas e de consultoria, também têm se especializado nesta área. São diversas atividades envolvidas, desde angariar fundos para campanhas eleitorais até estudos técnicos, com objetivo de influenciar projetos de leis e a política nos governos federal e estaduais (GOZETTO, 2005).

Nos Estados Unidos, a Constituição é a mesma há duzentos anos, o poder de criar direitos e obrigações é competência do Congresso, por este motivo o principal espaço para atuação de lobistas é o Congresso. Nos órgãos do Poder Executivo, também se têm atuação de lobistas, entretanto, as atividades desenvolvidas ali possuem um caráter adjetivo, como adjudicação a uma empresa. Lá o Poder Executivo está sempre subordinado ao que se resolve no Congresso, o Presidente não tem poder para criação de leis, o governo tem competência para propor ao congresso que legisle (FARHAT, 2007).

Em 1919, a prática de relações públicas foi limitada, depois de uma emenda pública pelo Congresso Norte Americano, o então Presidente Theodore Roosevelt, utilizou especialistas em políticas públicas para oferecer suporte técnico aos seus programas. O Congresso estava preocupado com o poder de persuasão do presidente nas políticas públicas, e aprovou uma emenda afirmando que especialistas em políticas públicas devem ser utilizados apenas com propósitos apropriados. Com o objetivo de impedir a influência do presidente na aprovação de propostas de leis, foi aprovada a Lei da mordaza, a qual proibia qualquer tipo de tática de comunicação para influenciar as decisões do Congresso (SEITEL, 2006).

Em 1928, o Senado aprovou um projeto exigindo registro de lobistas na Secretaria do Senado e na Secretaria da Câmara. Em 1930, o Comitê Judiciário do Senado passou investigar práticas de *lobby*, entre os envolvidos estava o Senador Hugo Black, que durante anos defendeu que lobistas registrassem seus nomes, objetivos, salários e despesas mensais. Black dizia que os americanos tinham o Direito Constitucional de petição, mas que nenhum grupo poderoso tinha o direito de apresentar seus pontos de vista, por trás de uma máscara, escondendo a identidade daquele grupo (GREGORY, 1976).

Black introduziu legislação para o registro de todos os lobistas, que passavam pelo Senado e pela Câmara em várias versões, o Congresso estava disposto a regulamentar o *lobby*. Após a Segunda Guerra Mundial, O Comitê Conjunto da Organização do Congresso ouviu diversas reclamações sobre pressões de *lobby* no Congresso, vários grupos, incluindo a

American Political Science Association, recomendaram a divulgação dos lobistas (ARAGÃO, 1994).

Em 1946, por recomendação do Comitê Conjunto da Organização do Congresso, foi aprovada a Lei Federal do *Lobby*, que se tornou Título III da Lei de Reorganização Legislativa de 1946. A partir de então, ficou definido que, lobista é, qualquer pessoa que de forma direta ou indireta, solicita, recebe dinheiro ou qualquer outra coisa de valor, para influenciar a passagem de qualquer legislação pelo Congresso. Qualquer pessoa que preenchesse esta descrição precisa registrar nome, endereço, salário e despesas ao secretário do Senado (RODRIGUES, 2012).

Em 1954, a Suprema Corte Americana, no caso *EUA vs. Harriss*, confirmou as exigências de registro do *lobby*, definiu a legislação de forma restrita, entretanto, considerou que não se aplica a lei aos grupos e indivíduos que gastavam seu próprio dinheiro para pressionar o Congresso. Também isentou grupos cuja finalidade principal não fosse fazer *lobby*.

No caso *Harriss*, o Tribunal fundamentou que:

As complexidades legislativas atuais são tais que não se pode esperar que os membros individuais do Congresso explorem as inúmeras pressões às quais são regularmente submetidos. No entanto, a plena realização do ideal americano de governo pelos representantes eleitos depende, em grande parte, de sua capacidade de avaliar adequadamente tais pressões. Caso contrário, a voz do povo pode facilmente ser abafada pela voz de grupos de interesses especiais que buscam tratamento preferido enquanto se disfarçam de defensores do bem-estar público. Este é o mal que o *Lobbying Act* foi projetado para ajudar a prevenir. (Nossa Tradução)

Em 1946, o Congresso aprovou a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, a qual exigiu que pessoas que passassem mais da metade do tempo fazendo *lobby* junto aos membros do governo que sejam registradas. Até 1956, apenas dois lobistas haviam sido condenados pela Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*. Mais tarde, em 1976 o Senado aprovou normas mais específicas para a prática do *lobby*. Os lobistas nos EUA são protegidos pela Primeira Emenda da Constituição, que consagra “o direito do povo de se reunir pacificamente e de solicitar ao governo uma reparação de queixas” (RODRIGUES, 2012, p. 86).

Em 1995 o Congresso aprovou por unanimidade o *Lobbying Disclosure Act*⁵⁵, o qual exigia que lobistas reportassem aos seus clientes os assuntos sobre os quais faziam *lobby*,

⁵⁵ Conforme *Lobbying Disclosure Act* - ATIVIDADES DE LOBBY.-O termo "atividades de *lobbying*" significa contatos de *lobby* e esforços em apoio a tais contatos, incluindo atividades de preparação e planejamento, pesquisa e outro trabalho de fundo que é pretendido, no momento em que é executado, para uso em contatos e coordenação com as atividades de *lobby* de outros. CONTATO DE LOBBY.-DEFINIÇÃO.- O termo "contato de *lobbying*" significa qualquer comunicação oral ou escrita (incluindo uma comunicação eletrônica) a um oficial do ramo executivo coberto ou a um representante do Poder Legislativo coberto que seja feito em nome de um cliente em relação a ele.(i) a formulação, modificação ou adoção de legislação federal (incluindo propostas legislativas); (ii) a formulação, modificação ou adoção de uma regra federal, regulamento, ordem executiva ou qualquer outro

também era necessário informar quanto recebiam de seus clientes, aproximadamente 6 mil lobistas foram registrados no momento de aprovação da lei (HOLMAN, 2006).

Nos EUA, *lobby* compreende a comunicação oral e escrita, feita em nome de um cliente com objetivo de formular, alterar ou elaborar leis, regulamentos, atos da administração pública, bem como indicar pessoas para atuarem em cargos públicos. Lobista é qualquer indivíduo, pessoa física ou jurídica, mediante pagamento ou qualquer outra forma de remuneração, disposto a realizar contato de *lobby*, cujas atividades de *lobby* representem acima de 20% das suas atividades em um período de 3 meses.

A legislação americana reconhece dois tipos de lobistas:

- a) ***In-house***, aquele que promove os interesses das empresas e organizações para qual trabalha como empregado;
- b) ***Outside***, que são aqueles que produzem contrato com clientes que podem ser organizações ou empresas.

Os dois tipos devem se registrar e informar as atividades daqueles que os financiam. Os *in-house*, que são empresas ou instituições que empregam os lobistas, também devem registrar as atividades prestadas. Os *outside*, devem registra-se e prestar informações das suas atividades para aqueles que os pagam (MEYER-PFLUG, 2009).

O registro é *online*, deve ser efetuado no prazo de até 45 dias após primeiro contato de *lobby*. No caso de empresas de *lobby*, estas devem fazer o registro de cada cliente, e nos casos de lobista profissional liberal, este deve ser registrado com empresa de *lobby*. Já no caso das organizações que empregam lobistas, estas devem realizar um único registro para todos os seus funcionários. Os órgãos de fiscalização responsáveis pela aplicação de sanções são: no Senado, o *Office of Public Records*, e na Câmara, o *Legislative Resource Center*⁵⁶ (MEYER-PFLUG, 2009).

A Lei de Divulgação do *Lobby* (*Lobbying Disclosure Act*), não trata o *lobby* como crime. Cada Estado pode ter parâmetros e definições diferentes, estipulando limites de remuneração, para que um indivíduo seja obrigado a se registrar. O art. 7, determina sanções a quem conscientemente descumpra qualquer disposição da lei; após a comprovação de violação,

programa, política ou posição do governo dos Estados Unidos; <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>, Disponível em 24/05/2019

⁵⁶ MEYER, Samantha Ribeiro, Grupos de Interesse (*Lobby*), Série Pensando o Direito, n° 8/2009, Brasília, publicação do Ministério da Justiça, p. 27, disponível em http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf em 18.07.2019

o agente estará sujeito a uma multa civil de até US\$ 50.000, a depender da gravidade (*LOBBYING DISCLOSURE*).

Já o art. 8, (a) – Trata dos Direitos Constitucionais, e determina que: “Nada nesta Lei deve ser interpretado como proibindo ou interferindo”, 1) o direito de solicitar ao Governo a reparação de queixas; 2) o direito de expressar uma opinião pessoal; ou 3) o direito de associação, protegido pela primeira emenda à Constituição. O art. 8, (b), determinou que nada nesta lei, deve ser interpretado para proibir, ou, autorizar qualquer tribunal, a proibir a atividade de *lobby*, ou contratos de *lobby* de qualquer pessoa ou entidade, independentemente da pessoa ou entidade estar em conformidade com os requisitos desta lei (*LOBBYING DISCLOSURE*).

No Canadá, a Lei do *Lobby* entrou em vigor em 2 de julho de 2008⁵⁷, mudanças importantes foram introduzidas, o objetivo da lei é garantir a transparência e a prestação de contas no *lobby* dos detentores de cargos públicos. Foi criado o Gabinete do Comissário de *Lobbies*, órgão de apoio ao Comissário de *Lobbying*, um agente independente do Parlamento, nomeado por ambas as casas do Parlamento por um período de sete anos, dotado de amplos poderes de investigação.

A Lei do *Lobbying* é baseada em quatro princípios fundamentais:

- O acesso livre e aberto ao governo é uma questão importante de interesse público;
- Fazer *lobby* com funcionários públicos é uma atividade legítima;
- É desejável que os titulares de cargos públicos e o público em geral possam saber quem está envolvido em atividades de *lobby*;
- O sistema de registro de lobistas pagos não deve impedir o acesso livre e aberto ao governo.⁵⁸

A lei de *lobby* identifica três tipos de lobistas:

⁵⁷ Antes da aprovação da Lei do *Lobby* no Canadá, entrou em vigor em 30 de setembro de 1989 o Ato de Registro de Lobistas, que estabeleceu os requisitos básicos para registro dos lobistas pagos. Entre 1995 e 1997 o Governo apresentou o Projeto de Lei C-43, para emendar o Registro de Lobistas, atribuindo ao Conselho de Ética a responsabilidade para tomada de decisões sob a lei, também foi desenvolvido um código de conduta dos lobistas. Em janeiro de 2004, o governo introduziu o Projeto de Lei C-4, alterando a estrutura relatórios sob o Ato de Registro de Lobistas. O Registrador assumiu as responsabilidades sob os atos de *lobby*, o Escritório do registrador de lobistas tornou-se unidade administrativa na Indústria do Canadá. Em 2005 ficou definido que uma pessoa que faz simples consultas ou pedidos de informação não precisa se registrar como lobista, o Registrador quando conduzia as investigações era obrigado a notificar a polícia que haviam motivos razoáveis para investigação. Em 2006 o Escritório foi transferido para a carteira do presidente do Conselho do Tesouro como uma entidade independente. Em 2008, com a entrada em vigor da Lei do *Lobby*, o cargo de Registrador é extinto, criou-se o Comissário, dotado de amplos poderes de investigação.

https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html, Disponível em: 24/05/2009

⁵⁸ https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html, disponível em 20/11/2019

- **Consultor *Lobbyist*** – Pessoa contratada para se comunicar em nome de clientes. Este indivíduo pode ser um lobista profissional, mas também pode ser qualquer um que, no decorrer de seu trabalho para um cliente, se comunique ou organize reuniões com um funcionário público;
- ***Lobbyist* interno (corporações)** – Uma pessoa que trabalha como remuneração em uma entidade que opera com fins lucrativos;
- ***Lobbyist* interno (organizações)** – Uma pessoa que trabalha para remuneração em uma entidade sem fins lucrativos.⁵⁹

Nancy Bélanger foi nomeada pelo Parlamento como Comissária de *Lobby* em 30 de dezembro de 2017. Ela é responsável pela administração e aplicação da lei do *lobby*, tem o dever de prestar informações as casas parlamentares, manter um registro de lobistas, promover mais transparência nas atividades de *lobby*, conscientização sobre a lei por meio de educação e divulgação e fazer cumprir a lei e o código de conduta dos lobistas.⁶⁰

A Lei do *Lobby* no Canadá, define que Ministros da Coroa ou Ministros de Estado, ocupantes de altos cargos executivos, sejam impedidos de exercer a atividade de *lobbying* por um período de cinco anos, após o término do exercício público. Outro ponto importante na lei canadense é a punição para aqueles que violarem as normas, que estarão sujeitos a multa de *US\$ 200 mil ou prisão por um período máximo de dois anos*, além disso, uma pessoa considerada culpada de uma infração sobre a lei de *lobbying*, pode ser proibida de se envolver em atividades de *lobby* por um período de até dois anos.⁶¹

Tanto na experiência norte-americana, como na canadense, há uma grande preocupação com o exercício da boa atividade do *lobby*, destacando em alguns momentos como as boas práticas devem ser ressaltadas e, em outros, como a infração ou a não observância dessas práticas são punidas. A violação das regras é tratada como forma específica de irregularidades da prática do *lobby*, sujeitando os agentes a sanções de restrição às próprias atividades do *lobby*. Em outras palavras, somente quando houvesse ações que não apenas desrespeitassem os regulamentos, mas, também, estivesse devidamente configuradas ou tipificadas como crimes categorizados como de corrupção é que as penas seriam mais duras. Não detectamos, assim, associação de sanções diretamente correlacionadas com crimes de corrupção.

⁵⁹ https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html, disponível em 20/11/2019

⁶⁰ https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00005.html, disponível em 24/05/2019.

⁶¹ *Ibidem*

3.2.2 Lobby no Chile

No Chile o *lobby* é uma atividade remunerada ou não, com objetivo de promover, representar ou defender qualquer interesse legítimo, individual ou institucional, com relação a qualquer influência, tanto nos órgãos de Administração Pública, quanto no Congresso Nacional. Lobista é toda pessoa, física ou jurídica, até mesmo os estrangeiros, que realize atividades de defesa ou representação de interesses próprios ou de terceiros. Lobista profissional são aqueles que realizam habitualmente⁶² ações de interesse de forma remunerada diante de qualquer autoridade pública, estes devem se registrar obrigatoriamente.

O Ministério da Justiça do Chile é órgão responsável pelo registro dos lobistas que atuam no âmbito do Poder Executivo, já no âmbito do Poder Legislativo, o órgão responsável pelo registro é a Comissão de Ética de cada casa legislativa. Quanto a fiscalização, a autoridade encarregada no Executivo é o Ministério Público, e no Congresso Nacional a competência para fiscalizar é da Comissão de Ética de cada casa legislativa. Quando se instaura procedimento de investigação, a lei garante o direito à ampla defesa e ao contraditório, e prevê a aplicação de três medidas disciplinares: a) advertência escrita; b) suspensão do registro por até três anos; c) eliminação definitiva do registro de lobista⁶³ (MEYER-PFLUG, 2009, p.27).

O *lobby* é um canal entre os interesses particulares e entidades públicas em geral, é visto como ferramenta importante no processo deliberativo. No Chile existem organizações da sociedade civil especializadas em influenciar as decisões de autoridades, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) reconheceu que existe uma expansão na participação da sociedade civil no Chile, mas que esta participação se concentra em discussões particulares, e não no processo permanente de monitoramento de decisões (ARANGUREN, 2006).

O primeiro projeto para regulamentar o *lobby* no Chile, foi apresentado pelo presidente Ricardo Lagos em 2003, definindo *lobby* como uma atividade remunerada ou não, que visa a promover, defender ou representar qualquer indivíduo ou interesse institucional, em relação às decisões de autoridades do Poder Executivo ou Legislativo. O projeto fez distinção entre o gestor de interesse e o lobista profissional, que deve estar cadastrado nos registros de lobistas. Este projeto não obteve sucesso para se tornar uma lei, diante disso, a presidente

⁶² Entende-se por habitual, realizar por média dentre os seis últimos meses, cinco ou mais ações de gestão de interesses, definidos pela lei do *lobby*.

⁶³ MEYER, Samantha Ribeiro, Grupos de Interesse (*Lobby*), Série Pensando o Direito, n° 8/2009, Brasília, publicação do Ministério da Justiça, p. 27, disponível em http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/08Pensando_Direito1.pdf em 18.07.201

Michelle Bachelet apresentou novo projeto que incluía uma nova figura, “os gerentes de interesse” (RAMALHO, 2017).

O lobista passou a ser definido como aquele que gerencia interesses de maneira regular e remunerada, excluindo associações de vizinhos, organizações não-governamentais, sindicatos, igrejas e comunidades indígenas. O governo do Presidente Sebastián Piñera entrou com a indicação de substitutivo alterando o nome do projeto para “*Transparência da actividade e Formalidades Lobby Interesses representando indivíduos*”. O foco do regulamento passou a ser a gestão de interesse e nas autoridades ou funcionários públicos que são lobistas passivos (ARÍS, 2018).

O risco da atividade de *lobby* é devido à fronteira permeável entre a exposição legítima de interesse particular e a transação econômica. Após mais de uma década de debate parlamento, o Chile foi o primeiro país da América do Sul a regulamentar a atividade do *lobby* (Ley nº 20.730, de 8 de março de 2014) ⁶⁴.

O maior desafio no modelo chileno, foi ampliar a transparência e a igualdade de acesso nos órgãos públicos, com a aprovação da lei foi desenvolvido um sistema *online* de transparência, na qual os interessados podem ter total acesso às doações recebidas, agendas e viagens de autoridades públicas. Um ponto de destaque feito pelo legislador chileno foi atribuir a obrigatoriedade de informações dos agentes públicos e não dos lobistas, que podem registrar informações voluntariamente, ou seja, mesmo que o lobista não tenha registro de sua atividade, o agente público estará obrigado a prestar as informações.

O canal de transparência faz parte de uma política de mudança da cultura preconceituosa do *lobby*, que conseqüentemente acaba legitimando a profissionalização e fiscalização das relações governamentais. A medida que os envolvidos sabem que suas conversas serão de conhecimento público, estes trabalham com melhores estratégias fechando portas para discussões obscuras.

Tal como no exemplo anterior, as sanções são mais rígidas ou duras quando estão devidamente tipificadas como crimes de corrupção. Ou seja, a cultura preconceituosa não vaza para uma incompreensão da atividade diretamente ligada à corrupção.

⁶⁴ Lei do *lobby* disponível em: <https://www.leylobby.gob.cl/>

3.2.3 Lobby em outros países

O parlamento da República da Alemanha tem regras formais aos registros dos lobistas. O Bundestag⁶⁵ alemão foi o primeiro na União Europeia a adotar regras específicas para registro de representantes de interesses. Todos os grupos que procuram se articular ou defender seus interesses devem se registrar no Bundestag, este registro é público e está disponível anualmente, este sistema foi adotado em 1972.

Conforme estudos de Rodrigues (2011), o sistema alemão apresenta deficiências, pois o registro não constitui uma barreira real ao contato com parlamentares, sendo assim, os membros do parlamento podem convidar organizações, grupos e lobistas não registrados para apresentar suas opiniões independentes. Por outro lado, existe a possibilidade dos parlamentares recusarem de receber lobistas registrados, desincentivando o registro de lobistas.

Na Alemanha o registro não tem força legal, embora seja um instrumento de transparência, não se exige qualquer informação sobre movimentações financeiras, o objetivo é apenas identificar lobistas e grupos de interesse. Os alemães entendem que o *lobby* é uma fórmula para elaboração de políticas públicas, para muitos, não existe razão para estabelecer leis formais, considerando que a cultura do país aceita com mais facilidade a participação dos grupos de pressão no processo legislativo (RODRIGUES, 2011).

Na Áustria, o artigo 1º da Constituição Federal declara “A Áustria é uma República Democrática, sua lei emana das pessoas”, a democracia é indireta, o povo contribui com a tomada de decisão através de seus representantes. O contato informal entre grupos de interesse e parlamentares era comum até o ano 2000, segundo Malone, 50% dos parlamentares tinham ligações muito forte com os grupos de interesse, após escândalos envolvendo lobistas e autoridades, esta realidade mudou, razão pela qual foi necessária a aprovação de uma lei.

A falta de transparência ainda é um problema. Melhorias na lei foram feitas, um pacote de transparência de 2012 trouxe inovações nas áreas anticorrupção e financiamento de partidos políticos. A primeira lei austríaca de representação de interesses e *lobby* entrou em vigor em 1º de janeiro de 2013, trata-se da Lei de Transparência em *Lobby* e Advocacia, (*Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*)⁶⁶, que define que é competência do Ministro Federal da Justiça o registro de *lobby* e advocacy, além de:

⁶⁵ Bundestag é o parlamento da República Federal da Alemanha, pode ser comparado com a Câmara dos Deputados ou com Senado Federal Brasileiro, uma vez que o sistema legislativo é unicameral, desde 1999, o Palácio do Reichstag é a sede do Bundestag.

⁶⁶ A Lei de Transparência em *Lobby* e Advocacia, da Áustria regulamenta os deveres de conduta e registro com as quais a influência direta deve ser exercida em processos decisórios, não se aplica aos partidos políticos, bem como

1º Atividade de lobby: Qualquer contato organizado e estruturado com funcionários para influenciar no interesse de um cliente;

2º Mandato de lobby: Um contrato pago pelo qual uma entidade contratante compromete o contratante a se envolver em atividades de *lobby*;

3º Empresas de lobby: uma empresa cujo negócio inclui a aquisição e execução de um contrato de *lobby*, mesmo que não seja permanente;

4º Lobista: uma pessoa que exerce atividades de *lobby* como um órgão, empregado ou contratado de uma empresa de *lobby*;

5º Lobista corporativo: Órgãos ou funcionários de uma empresa cujas responsabilidades mais do que pequenas incluem atividades de *lobby* para esta empresa ou para uma empresa afiliada a ela, a menos que seja uma questão de exercer deveres profissionais estatutários;

9º Partes Interessadas: Órgãos ou funcionários de um órgão autônomo ou grupo de interesse cuja principal área de responsabilidade é *advocacy*;

10º Funcionários: o Presidente, membros do Governo Federal ou de um governo estadual, membros do corpo doméstico geral representativa, funcionários, agentes contratuais e outros órgãos, quando operam no âmbito da legislação, a execução e a gestão do setor privado dos governos federal, estadual, os governos locais e organizações comunitárias⁶⁷.

Informações de *lobby* não estão disponíveis publicamente, desta forma não existem dados oficiais sobre a prática do *lobbying* na Áustria. No entanto, uma pesquisa de 2014, do *Forum of Managers* (WdF) mostrou que 62,2% das empresas austríacas fazem *lobby*, por conta própria, ou usando empresas de consultoria (Transparency Internacional Austrian Chapter, LEIBEL, 2014).⁶⁸

Conforme Eva Geiblinger, Presidente da Transparência Internacional- Capítulo Austríaco, foram recomendadas revisões na lei de *lobby*, destacando que não existem transparência suficiente, embora exista registro dos lobistas, o público em geral não pode ver as informações, não se tem a possibilidade de saber qual valor foi investido para fazer a pressão. Não existe igualdade entre os lobistas, até agora não existe sanções e punições, os servidores públicos não recebem orientações adicionais de como trabalhar com lobistas (LEIBEL, 2014).

Embora a lei de *lobby* austríaca não trate de sanções e punições para os lobistas, o direito penal atribui sanções àquele que requerer vantagens para praticar um ato errado, ou cometer negligência. O artigo 308 do Código Penal Austríaco também regula a “intervenção ilícita”, pois define que aqueles que, por si mesmos ou em nome de terceiros, ofereçam exercer influência indevida sobre decisão de funcionário público, serão responsabilizados no processo

grupos de interesse que não empreguem funcionários como representantes de interesses. Lei completa disponível em <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

⁶⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

⁶⁸ Relatório da Transparência Internacional, Sessão Áustria, autoria de Magdalena Reinbeerg-Leibel, publicado em dezembro de 2014, disponível em <https://www.ti-austria.at/wp-content/uploads/2016/01/Lobbying-in-Austria.pdf>

(LEIBEL, 2014). Como veremos adiante, tal como no Brasil, esta redação sugere a vinculação muito estreita entre tráfico de influência e *lobby*.

Na Dinamarca, não existe legislação específica, embora se discuta introduzir uma lei própria. Entretanto, há um código de conduta para lobistas, um auto regulamento estabelecido pela Associação Dinamarquesa de Relações Públicas. Em outubro de 2012, os deputados tiveram possibilidade de registrar contatos com lobistas e organizações voluntariamente. É comum as comissões parlamentares sempre realizarem contato com cidadãos, grupos de interesse e especialistas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016).

Na Estônia não há legislação específica de *lobby*. Em outubro de 2012 o Ministro da Justiça, Kristen Michal prometeu trabalhar para encontrar um sistema adequado de regulação do *lobby*, apresentando a “boa prática das regras de *lobby*”. O primeiro Ministro Andrus Ansip, em maio de 2013, expressou seu apoio à regulamentação do *lobby*, usando como base o modelo dos Estados Unidos, na tentativa de tornar o processo político mais transparente (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016).

Na França, em homenagem a Michel Sapin, Ministro das Finanças e autor do projeto de lei, a *LOI Sapin II*, de 09 dezembro de 2016⁶⁹ foi aprovada com normas relativas à transparência, combate à corrupção e à modernização da vida econômica. Criou-se a Agência Francesa Anticorrupção, com jurisdição nacional, colocando os Ministros da Justiça e do Orçamento como responsáveis pela prevenção e detecção de atos de corrupção, tráfico de influência, apropriação indébita de fundos públicos, favoritismo, peculato e concussão (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018).

A Lei de 9 de dezembro de 2016 relativa à transparência e a luta contra corrupção sem dúvida marca uma nova etapa para transparência das relações entre os representantes de interesse e as autoridades públicas. Pela primeira vez na França uma lei oferece definição dos representantes de interesses, estabelecendo a lista de pessoas que podem ser reconhecidas como tal. Os representantes de interesse são pessoas jurídicas de direito privado, ou pessoas singulares, que não são empregadas por uma pessoa jurídica, mas que exercem individualmente uma atividade profissional de *lobbying* (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018).

Para influenciar a decisão, o representante de interesses pode se comunicar com membros do governo, parlamentares, assessores do Presidente da República e outras autoridades. Para ser reconhecido como representante de interesses, a lei exige que a atividade de influência sobre a decisão pública seja exercida principalmente ou regularmente. A lei exclui

⁶⁹ LOI no 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

da definição legal os partidos políticos, organizações sindicais e associações (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018).

A *Loi Sapin II*, criou a Agência Francesa Anticorrupção, órgão chefiado por um magistrado fora da hierarquia do poder judiciário, escolhido pelo Presidente da República, por um período de seis anos não renovável. Também foi criado um Comitê de Sanções, órgão composto por seis membros, o Chefe da Agência não pode participar do Comitê e nem assistir suas reuniões. Conforme artigo 3º, parágrafo 6º da *Loi Sapin II*, a Agência Francesa Anticorrupção deve notificar o Procurador Público, nos termos do artigo 43 do Código de Processo Penal Francês, sobre fatos de que tenha tido conhecimento no desempenho de suas funções e eu possam constituir um crime.⁷⁰ A *Loi Sapin II* é conhecida como a “Lei do Fogo”, ela muitas críticas pelo excesso de regras (NIEBUHR, 2018).

Conforme os advogados franceses Laurence Chrébor e Fromont Briens, a *Loi Sapin II*, proporciona aos lobistas um quadro jurídico relativo à declaração das suas ações, através do diretório digital, permitindo uma certa transparência. É necessário se registrar no Diretório Digital, quando se cumpre os critérios para identificar um representante de interesse; quando se realiza ações de influência, principalmente ou regularmente; e se estas ações são realizadas com os decisores públicos.

Em 14 de maio de 2019, Lisa Gamgani, Secretária Geral da Alta Autoridade para a Transparência da Vida Pública “*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*”⁷¹, (HATVP), órgão independente para supervisionar a integridade e transparência das instituições públicas nacionais, informou que mais de 1.800 representantes de interesse já haviam se cadastrado, algo muito positivo (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018)

O Reino Unido optou por regulamentar os lobistas e, como diz Baggott (1995), “praticamente tudo que se move em arena política torna-se, com efeito, um grupo de pressão”. Regras relativas à conduta dos Membros da Câmara dos Comuns foram introduzidas em 1996 e atualizadas em 2002⁷². Em julho de 2013, foi apresentado por Andrew Lansley, o projeto da

⁷⁰ Article 3 L’Agence française anticorruption : 6o Avise le procureur de la République compétent en application de l’article 43 du code de procédure pénale des faits dont elle a eu connaissance dans l’exercice de ses missions et qui sont susceptibles de constituer un crime ou un délit. Lorsque ces faits sont susceptibles de relever de la compétence du procureur de la République financier en application

⁷¹ *Haute Autorité pour la Transparence da Vie Publique*, (HATVP) configurado como um órgão independente, é composto por nove membros responsáveis pela tomada de decisões. Além de seu presidente, nomeado pelo Presidente da República Francesa, há seis membros dos mais altos órgãos administrativos da França, juntamente com dois membros nomeados pelos oradores ambas as casas do Parlamento. O atual presidente é Jean-Louis Nadal, ex-general Procurador do Tribunal de Cassação. Seus membros são todos nomeados através de votos colegiais para evitar considerações individuais. Eles servem um não renovável mandato de seis anos não revogável e não pode receber nem buscar ordens ou instruções do governo.

⁷² Uma das regras relativas à conduta dos membros da Câmara dos Comuns é a obrigação dos deputados de divulgar todas as fontes de remuneração que envolvem a prestação de serviços na sua qualidade de deputado.

Lei de Transparência do *Lobby*, com aprovação real em 30 de janeiro de 2014.⁷³ O Registrador de Lobistas e Consultores é um escritório estatutário independente estabelecido pela Lei de Transparência de *Lobby*, o Registrador é responsável por manter e monitorar o cumprimento do registro, podendo tomar medidas de execução em caso de não conformidade. Atualmente, Harry Rich é o Registrador de Lobistas e Consultores, o mandato foi iniciado em 22 de setembro de 2018, com duração de quatro anos.⁷⁴

Na Inglaterra qualquer um pode fazer *lobby* com membros da Câmara dos Lordes, as pessoas que frequentemente pressionam parlamentares estão organizadas em empresas, instituições de caridade, grupos de pressão, sindicatos e representantes de vários setores da indústria. Há também o *lobby* em massa, quando um grande número de pessoas se organiza com antecedência e se reúnem no parlamento, geralmente são organizados por grupos maiores, sempre são apoiados por manifestações públicas. O *Lobby Central* é um núcleo do Palácio de Westminster e foi projetado como ponto de encontro dos membros de ambas as casas, onde deputados podem encontrar seus eleitores. O cidadão não precisa marcar hora para se encontrar no *Lobby Central* com o parlamentar, os próprios servidores buscam o contato do membro solicitado⁷⁵.

Na Irlanda, existe lei específica regulamentando o *lobby*, trata-se do *Lobbying Bill* de 2014, publicado em junho de 2014. O cadastro de lobistas é obrigatório desde setembro de 2015. O registro é público, nele os lobistas devem fornecer todos os contatos que possuem com titulares de cargos públicos ou funcionários públicos, em fevereiro de 2016 mais de 2779 organizações foram registradas (EUROPEAN PARLIAMENT, 2018).

Na Austrália, tentou-se regulamentar o *lobby* desde 1983, quando o governo de Hawke criou um registro geral de lobistas e de seus clientes, o registro era voluntário, e as informações confidenciais, disponibilizadas apenas aos ministros e autoridades locais. Em 2008, o senador Faulkner apresentou o Código de Conduta de *Lobby*, criando um registro formal de lobistas, desde então o registro é público, o Secretário do Departamento tem poder de incluir ou remover os lobistas do registro e tratar sobre violações do Código, embora não exista penalidade específica.⁷⁶ O Código de Conduta de *Lobby*, define o lobista como qualquer

Disponível em: <https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,2048,en.pdf>, acesso em 05.08.2019

⁷³ Informações sobre a lei de Transparência do *Lobby* podem ser acessadas no site do parlamento, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted>

⁷⁴ Informações sobre o Gabinete do Registrador de Consultores e Lobistas podem ser acessadas no próprio site do órgão, <http://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/>

⁷⁵ Página oficial do Parlamento, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/building/palace/architecture/palace-s-interiors/central-lobby/>, disponível em 11/06/19

⁷⁶ <https://www.aph.gov.au/> Disponível em 24/05/2019

pessoa, empresa ou organização que realize atividades de *lobby* em nome de terceiros ou cujos funcionários realizem a atividade de *lobby* em nome de um cliente de terceiros, o Código não se aplica a pessoas, empresas ou organizações, que pratiquem o *lobby* em seu próprio nome.

Na Polônia os lobistas são ágeis e dinâmicos, a flexibilidade destes profissionais é uma fonte de preocupação, portanto a lei exige transparência, obrigando os lobistas a divulgarem com detalhes seus empreendimentos. A Lei de 07 de julho de 2005 estabelece regras para o *lobby* profissional, com um propósito diferente dos Estados Unidos e Canadá, estabelece um procedimento pelo qual o governo declara suas intenções legislativas; permite que as partes interessadas registrem suas propostas de alteração de processos legislativos e participem de debates públicos sobre as propostas. Há um registro de lobista, e a admissão nas discussões legislativas depende do registro.⁷⁷

Na próxima seção vamos analisar como as tentativas de solução coletiva entre as nações puderam estabelecer parâmetros dinamizadores para as melhores práticas de combate à corrupção e como elas podem estar correlacionadas ao estímulo ao bom exercício do *lobby*.

3.3 Convenções e Tratados Internacionais sobre Corrupção

Nas duas últimas décadas houve uma mudança na aceitação de padrões e de combate à corrupção, uma série de normas relacionadas a cooperação internacional foram discutidas. Até 1990, as medidas anticorrupção não eram tratadas como assunto dos acordos internacionais, era uma questão reservada à soberania nacional, a complexidade para tratar de crimes de corrupção transnacional ampliou a discussão e estimulou o desenvolvimento de projetos anticorrupção. A corrupção ameaça à paz internacional na medida em que dificulta o desenvolvimento econômico e destrói a confiança nos governantes, na verdade a corrupção não está relacionada com a globalização, ela é resultado de políticas fracas (ROSA, 2003).

Para combater os abusos, muitos países vêm estabelecendo disposições penais contra o comércio da influência ilícita das decisões públicas. Apenas penalizar os funcionários públicos pode não ser suficiente para manter a confiança da sociedade. Fazem parte da agenda mundial a disseminação de medidas que promovem uma cultura de integridade vem acompanhadas de padrões de conduta destinados a funcionários públicos e a lobistas.

O Brasil já ratificou três convenções internacionais que preveem o combate a corrupção: (i) Convenção Interamericana contra a Corrupção; a (ii) Convenção das Nações

⁷⁷ *Lobbyists, Government and Public Trust*, volume 1, Increasing Transparency through Legislation, pág. 43 e 44. Disponível em [file:///C:/Users/rsilv/Downloads/OECD_Lobbyists%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/rsilv/Downloads/OECD_Lobbyists%20(2).pdf)

Unidas contra a Corrupção; e a (iii) Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

Vamos nos ater às duas primeiras tendo em vista a preocupação desta pesquisa em investigar os conceitos de *lobby* e dos crimes de corrupção e de tráfico de influência no âmbito nacional.

Em 1994, os ministros de Relações Exteriores da América, em conjunto com os chefes dos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), assinaram a Declaração do Pará, apoiando estudos com medidas de combate à corrupção. Com a criação do Conselho Permanente, foi estabelecido um Grupo de Trabalho, que acabou desenvolvendo o projeto da Convenção Interamericana contra Corrupção, que foi realizada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996 (MEYER-PFLUG, 2009).

É consensual o entendimento entre os Estados que as práticas de corrupção têm efeitos graves e prejudiciais sobre todas as democracias. A Convenção Interamericana Contra Corrupção, da Organização dos Estados Americanos foi o primeiro instrumento internacional anticorrupção, e entrou em vigor em 2017. A Convenção representou um consenso regional, sobre o que Estados devem fazer nas áreas de prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de ativos, incluindo medidas protetivas para combater a corrupção. A Convenção da OEA, também serviu de modelo para outras convenções anticorrupção, como a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção (ROSA, 2003).

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção, foi firmada em 1996, sendo precedida por outros instrumentos da OEA para a mesma matéria. No Brasil, a Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com reserva ao artigo XI, §1º, “c”⁷⁸. Em 10 de julho de 2002, o País ratificou a Convenção e a promulgou por meio do Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 (CGU, 2016)

A Convenção da OEA não conceitua o termo corrupção, entretanto, define atos de corrupção, apresenta um rol de atos considerados ilícitos em matéria de corrupção. Aqueles Estados Partes, que não tiverem tipificado delito de corrupção em suas leis internas, deverão adotar as medidas legislativas ou de outra natureza, para fazê-lo. Desde a adoção da Convenção contra Corrupção, várias organizações têm feito pressão pela assinatura, ratificação e implementação das medidas. Em junho de 2001, foi realizada uma reunião em Buenos Aires para acordar mecanismos de acompanhamento e implementação da Convenção.

⁷⁸ Art. XI, §1º, “c” - toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado;

A Convenção da OEA enfatiza no preâmbulo adoção de ações preventivas contra corrupção, uma vez que detectado problemas de corrupção, não é possível solução apenas com emprego de medidas repressivas ou punitivas. Entre as medidas de prevenção a corrupção, destacam-se:

- a) A criação, a manutenção e o fortalecimento de normas de conduta para o correto desempenho das funções públicas;
- b) Fortalecimento de mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção;
- c) A instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção;
- d) A criação e o fortalecimento de órgãos de controle que tenham por competência o desenvolvimento de mecanismos adequados de prevenção, detecção, punição e erradicação de práticas corruptas;
- e) A criação de sistemas para proteger os funcionários públicos e os cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção⁷⁹;
- f) A criação de sistemas de contratação de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, de forma que sejam asseguradas a transparência, a equidade e a eficiência.⁸⁰

A Convenção da OEA também tipificou alguns atos como crime de corrupção, dentre eles, Meyer-Pflug e Oliveira (2009, p. 190) destacam os seguintes:

“ 1. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

- a) A solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b) Oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- c) A realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- d) O aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
- e) A participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.”

Observa-se que o exercício de tipificação da Convenção da OEA revela não apenas as diversas faces do crime mas, também, a dificuldade de aplicar um conceito único. Ademais,

⁷⁹ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro e OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares, O Brasil e o combate internacional a corrupção, citação retirada da Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 46, nº 181, janeiro/março de 2009

⁸⁰ Convenção Interamericana Contra a Corrupção, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, Cartilha OEA, 2016.

firma-se também o propósito de aglutinar vários tipos de crime sob a alcunha ou verbete “corrupção”, mostrando as necessidades do combate, mas não se preocupando, para os fins de uma legislação penal, como a brasileira, de esgotar tipos específicos. Inferência fácil de ser percebida, uma vez que as convenções, em muitos casos, estabelecem diretrizes para orientar ou inspirar legislações nacionais. As normas dependem da cultura e do fundo constitucional de cada Estado. Cada sistema político valoriza suas regras de maneira diferente.

Não obstante tal observação, quando observamos a experiência da concepção da Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção (*The United Nations Convention against Corruption*), já notamos um detalhamento mais interessante e pragmático no sentido da tipificação legal.

A Convenção é um instrumento anticorrupção que foi aceito pela grande maioria dos Estados-Membros das Nações Unidas. Seu texto foi discutido durante sete sessões do *Comitê Ad Hoc*, realizado entre janeiro de 2002 e outubro de 2003⁸¹. Foi assinado em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, e promulgada por meio do Decreto de nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

A Convenção abrange formas diferentes de corrupção, como suborno, tráfico de influência, abuso de função e atos de corrupção do setor privado. Estabeleceu cinco áreas principais de combate a corrupção: medidas preventivas; criminalização e a aplicação da lei; cooperação internacional; recuperação de ativos e intercâmbio de informações. É o principal instrumento global anticorrupção, por meio do qual 186 Estados membros reconhecem os perigos da corrupção e a necessidade do desenvolvimento da criminalização dos atos de corrupção, bem como medidas específicas para preveni-la (MEYER-PFLUG e OLIVEIRA, 2009).

A Conferência dos Estados Partes (COSP) é um órgão de formulação de políticas, o qual apoia os Estados-Membros e signatários, na implementação da Convenção, dando orientações políticas, colaborando com uma política anticorrupção. Todos os Estados que ratificaram a Convenção fazem parte da conferência, já os signatários participam como observadores da Conferência. Não signatários, organizações intergovernamentais e não governamentais podem participar como observadores durante as sessões.

⁸¹ Página oficial da UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, foi estabelecido em 1997, para ajudar a ONU na prevenção de crimes e corrupção política. Suas principais funções são: pesquisa, orientação e apoio aos governos na implementação de políticas de combate a corrupção. Seus temas principais são: anticorrupção, Justiça Criminal, Reforma Prisional e Prevenção ao Crime, Prevenção, Tráfico de Seres Humanos, Lavagem de Dinheiro, Crime Organizado e outros. <https://www.unodc.org/> Disponível em 11/06/2019.

Importante destacar que o Governo brasileiro ratificou a citada Convenção em 15 de junho de 2005, e que a Convenção entrou em vigor internacional, bem como para o Brasil, em 14 de dezembro de 2005, tendo sido objeto de promulgação por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

O primeiro capítulo destaca três principais objetivos da Convenção:

- a) Promoção e fortalecimento de medidas para prevenção e combate à corrupção de forma eficiente;
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a cooperação técnica na luta contra corrupção, incluindo a recuperação de ativos;
- c) Promover a integridade, a prestação de contas e a gestão adequada do público e da propriedade pública.

O segundo capítulo detalha medidas preventivas, como transparência e prestação de contas na gestão pública, garantia do acesso a informação, participação ativa da sociedade civil, auditorias no setor privado:

- a) Que o Estado tenha obrigatoriamente um organismo independente de combate à corrupção (art.6);
- b) Aumentar a transparência no financiamento de campanhas eleitorais e políticas (art. 7.3);
- c) Aplicar códigos de conduta e de ética aos funcionários públicos quando não tiver desempenho satisfatório (art.8.2)
- d) Estabelecer medidas e sistemas destinados a facilitar a comunicação de corrupção por funcionários públicos às autoridades competentes (art. 8.4);
- e) Estabelecer obrigatoriamente aos contratos públicos, sistemas de finanças públicas baseados na transparência e competição (art.9);
- f) Aumentar obrigatoriamente a transparência na administração pública, incluindo procedimentos para facilitar o acesso a informação e às autoridades competentes pela tomada de decisão (art.10);**
- g) Fortalecer obrigatoriamente a integridade entre os membros do judiciário e os serviços de acusação (art.11);
- h) Promover obrigatoriamente a participação ativa da sociedade civil e organizações não governamentais na prevenção e combate à corrupção, inclusive, por meio de medidas como o aumento da transparência**

promover a contribuição do público para a tomada de decisões, assegurando o acesso público eficaz à informação (art.13)

Chama a atenção o artigo 13 da Convenção pela importância atribuída ao papel da sociedade civil na luta anticorrupção, requer que os Estados abram espaços públicos para participação do cidadão. Determina que cada Estado parte tome as medidas apropriadas, em conformidade com os princípios de seu direito interno, promovendo a participação ativa de indivíduos e grupos de fora do setor público, como sociedade civil, organizações não governamentais e organizações comunitárias, na criação de medidas anticorrupção. O artigo 13 também propõe o aumento da transparência dos processos decisórios, assegurando o acesso público eficaz a informação, associando-se de forma sinérgica ao artigo 10.

Bem, até aqui a Convenção mais contribui para o aspecto da governança pública e das instituições⁸². Vejamos agora os detalhamentos acerca das tipificações criminais vinculadas a atos de corrupção.

O terceiro capítulo trata de uma série de delitos que os Estados obrigatoriamente devem estabelecer como crimes, a Convenção trata como **crimes** os seguintes atos:

- a) Subornar funcionários públicos nacionais (art.15);
- b) Subornar funcionários públicos estrangeiros e funcionários de organizações internacionais (art.16);
- c) Apropriação indébita ou outros desvios de propriedade por um funcionário público (art. 17);
- d) Negociação de influência – Não Obrigatório- (art.18);
- e) Abuso de funções – Não Obrigatório- (art.19);
- f) Enriquecimento ilícito – Não Obrigatório- (art.20);
- g) Lavagem de dinheiro (art.23);
- h) Obstrução à justiça (art. 25).

Observamos que os artigos 15 e 18 tratam exatamente das questões relativas à corrupção ativa e do tráfico de influência, conceitos objeto da nossa pesquisa. Vejamos inicialmente o quadro relativo à corrupção ativa:

⁸² Os capítulos quarto e sexto também colaboram para o fortalecimento dessa perspectiva. O capítulo quarto tratou da cooperação internacional, obrigando Estados Partes a cooperar e prestar assistência mútua sobre questões penais transnacionais relacionadas com crimes de corrupção. Em casos civis e administrativos relacionados à corrupção, cooperação não é obrigatória, mas deve ser considerada (art.43). A Convenção também fornece uma base jurídica para transferência de pessoas físicas (art.45) e uma base legal para extradição relacionada à corrupção, nos casos em que os países não tenham acordo de extradição (art.44). No sexto capítulo determinou-se que os Estados Partes devem considerar sua própria capacidade, se ajudar mutuamente, realizar estudos sobre formas, causas e os custos da corrupção, visando o desenvolvimento de melhores estratégias e planos de ação para combater a corrupção. Foram destacados incentivos e a capacitação de pessoal responsável pela prevenção e combate à corrupção em temas como: métodos de investigação; planejamento; desenvolvimento de estratégias anticorrupção; pedidos de auxílio judiciário; métodos utilizados para proteger as vítimas e as testemunhas de casos de corrupção (art.60).

Artigo 15
Suborno de funcionários públicos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;

.....

A proposta da convenção inova a introduzir a ação de prometer, oferecer ou conceder que pode ser realizada direta ou indiretamente, ou seja, com a introdução de um intermediário entre o agente corruptor e o funcionário público. Para alguns, isso pode ser motivação para tentar enquadrar os serviços de *lobby* como esses intermediários. No entanto, como vimos no capítulo anterior, a boa prática do *lobbying* evita qualquer tipo de associação dessa natureza. Também ficou demonstrada a preocupação em esclarecer que o “benefício indevido” (no Brasil, “vantagem indevida”) pode redundar em proveito não apenas ao funcionário, mas no de terceiros além dele. Como síntese, o esforço da Convenção foi o de expandir as possibilidades de enquadramento na tipificação criminal, longe, assim, de buscar englobar a intermediação de interesses como categoria criminosa.

A seguir, vejamos os textos relativos ao tráfico de influência:

Artigo 18
Tráfico de influências

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público ou a qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido que redunde em proveito do instigador original do ato ou de qualquer outra pessoa;

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público ou qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu proveito próprio ou no de outra pessoa com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido.

O primeiro enquadramento (letra “a”), observa-se a retirada da figura do funcionário público como mera vítima, incluindo-o, também, como possível agente de

negociação de influências. Possibilita, assim, identificar funcionários intermediadores de influência sobre outros funcionários.

No segundo enquadramento (letra “b”), o texto da Convenção introduz uma espécie de variação da corrupção passiva, estabelecendo que a solicitação de benefício indevido também pode estar associada não apenas à sua função direta, como, também, com sua capacidade de influenciar, realmente ou supostamente, outras autoridades.

Apesar desse esforço textual, as propostas da Convenção não conseguem oferecer novas suposições que pudessem eventualmente enquadrar o *lobby* no tráfico de influência. Ao contrário, ajudam a evidenciar como a associação do *lobbying* com o crime, além de equivocada, é prejudicial ao bom desenvolvimento desta atividade.

Vale ressaltar que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção não é uma reforma anticorrupção. Trata-se de um conjunto de medidas que devem ser priorizadas pelos Estados Partes como incentivo a reformas a serem projetadas por cada país. Os relatórios da Convenção podem ajudar identificando boas práticas, que podem ser adaptadas, orientando políticas fortes de combate a corrupção.

4. REGULAMENTAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE SUFICIÊNCIA AO *LOBBYING*

Como pudemos observar até agora nesta pesquisa, a leitura atenta das definições dos crimes de corrupção e de tráfico de influência permitem traçar marcos diferenciados em relação à atividade de intermediação de interesses. Mas, para diminuir e desestimular desvirtuamentos, é importante fomentar o debate sobre a regulamentação do *lobby*, definindo parâmetros mínimos e recomendáveis para o seu exercício. *Lobby* é uma atividade legítima e necessária para o funcionamento da democracia; um exercício do direito individual de petição.

Importante ressaltar os achados do capítulo anterior. Resguardar a legitimidade da atividade depende de mecanismos de transparência e algumas formas de controle que sejam pertinentes aos princípios da administração pública. Como foi visto, países como Estados Unidos⁸³ e Canadá⁸⁴, possuem leis mais detalhadas e complexas de *lobby*. Na América do Sul, o Chile⁸⁵ foi o primeiro país a regulamentar o *lobby*. E alguns países combinam mais de um tipo de regulamentação.

Neste capítulo buscaremos resgatar os achados e os entendimentos acerca de princípios ou boas práticas que devem estar presentes em iniciativas de regulamentação da defesa de interesses.

O objetivo da regulamentação do *lobby* é garantir a transparência e o impacto do *lobbying* no processo de tomada de decisão, bem como a responsabilização dos decisores pelas políticas e pela legislação promulgada. Quaisquer medidas reguladoras para assegurar estes fins devem ser proporcionais e adequadas a finalidade de garantir os direitos individuais, de petição, reunião e liberdade de expressão. A regulamentação do *lobby* precisa assegurar condições equitativas para todos os participantes do processo de decisão, criando mecanismos específicos capaz de evitar conflitos de interesse, garantindo um *lobby* justo e ético (NIEBUHR, 2018).

O *lobbying* possui um grande impacto sobre o processo legislativo, entre os especialistas há divergências sobre se a regulamentação terá realmente um efeito positivo e essencial para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Muitos países adotam normas para identificação dos grupos de pressão, é importante traçar quais são os principais pontos para elaboração da norma, tornando acessível à população, a informação de quem são os representantes, interessados em influenciar o processo legislativo, e, o poder de decisão do agente público.

⁸³ *Lobbying Disclosure Act of 1995* – Public Law 104–65 - DEC. 19, 1995, Disponível em http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm.

⁸⁴ *Lobbying Act* (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.)), disponível em <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>

⁸⁵ Ley n° 20.730, de 8 de Marzo de 2014. Disponível em <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>

Conforme Chari, Hogan e Murphy (2010), a discussão sobre a regulamentação têm opiniões favoráveis e contrárias. No campo favorável, está a importância em se estabelecer uma institucionalidade política que promova mais deliberação, transparência e mais responsabilização dos agentes (*accountability*). Assim, regulamentar o *lobby* é compreendido como essencial para tornar o processo decisório e os interesses dos grupos organizados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e competição entre as diferentes demandas.

Por outro lado, os citados autores indicam que a regulamentação seria prejudicial na medida em que pode criar barreiras à entrada de grupos menos organizados e estruturados, estabelecendo arenas decisórias restritas e atrapalhando as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Além disto, argumentam que as relações políticas precisam de algum grau de confidencialidade e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas e que a relação custo-benefício da regulamentação não justificaria o esforço por parte do Estado.

4.1 Princípios para a atividade do *lobby* segundo a OCDE

No que diz respeito aos elementos relevantes em uma regulamentação do *lobby* e reconhecendo reconhecimento de que não existe uma definição única de *lobby*, cabendo a cada ordenamento jurídico lidar com a sua regulamentação de acordo com sua estrutura constitucional e democrática, o Conselho da OCDE instituiu documento contendo os “Princípios para Transparência e Integridade do *Lobby*”⁸⁶.

Percorreremos o conteúdo desse documento para analisar como tais princípios estão estruturados e podem fortalecer a ideia de garantia da suficiência solicitada como complementação do ordenamento jurídico nacional.

4.1.1 Isonomia no processo decisório e padrões de profissionalismo

O primeiro princípio diz respeito ao livre fluxo de informações e garantia de igualdade no acesso ao Poder Público. A regulamentação deve ser elaborada com vistas a garantir o mesmo acesso aos interessados, evitando que alguns grupos se manifestem enquanto outros não são ouvidos. Um aspecto relevante diz respeito ao acesso equânime às informações

⁸⁶ OECD. **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying.** OECD/LEGAL/0379. Genebra: fev. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

da decisão. Arato (2002, p.98) também argumenta favoravelmente a este tipo de perspectiva, indicando que na era digital, “a regulação pode e deve ampliar seu trabalho de dar acesso e visibilidade para toda a pluralidade de grupos e de opiniões, algo que pode ser melhor cumprido por uma variedade de formas institucionais (de Estado, privadas e públicas) assim como regras que garantam a equidade de oportunidade política”.

Como a própria OCDE entende que os lobistas e seus clientes têm obrigação de garantir a abstenção de práticas ilícitas de influência e comprometer-se com padrões profissionais de relação com o poder público, com outros lobistas e seus clientes, e com o público.

Para tanto, torna-se interessante incentivar que essas organizações pratiquem políticas boa governança e que estimulem a adoção de práticas de integridade. Como essas medidas aumentam o custo de observância da regulamentação, recomenda-se adotar um período de transição até sua implementação, ou a exigências de que apenas os interessados de maior envergadura e organização assumam esse ônus (como os lobistas contratados, as grandes empresas e grandes grupos e as consultorias especializadas).

4.1.2 Respeito aos contextos sociopolíticos e sintonia com o arcabouço jurídico

O segundo princípio trata do respeito aos contextos nacionais. Significa dizer que as normas devem considerar como o *lobby* é visto e percebido historicamente, quais são os principais problemas e o diagnóstico robusto que indicaria os melhores encaminhamentos, bem como a visão da sociedade sobre essa atividade. Não se deve replicar de forma automática normas de outros países.

A OCDE faz uma referência à onerosidade das propostas legislativas. O argumento é o de que a legislação deve ser equilibrada: se for muito leve, a transparência pode acabar prejudicada; se for muito rígida, haverá forte incentivo à informalidade (que já acontece) e pouca eficiência.

Outro aspecto a ser observado é a consideração da legislação já existente e as práticas de boa governança, para que a nova legislação não seja redundante e seja complementar. Como já foi comentado nesta dissertação, existem exemplos da nossa legislação que devem ser considerados: audiências públicas e consultas populares na tomada de decisão (CF/88, Art. 1º, Parágrafo único; Art. 14; Art. 58, § 2º, II), o direito à petição (CF/88, Art. 5º, XXXIV), a liberdade de informação (CF/88, Art. 5º, XIV), mecanismos de *accountability* de agentes públicos e prevenção a tráfico de influência (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, Código

Penal, título XI, “Dos Crimes Contra a Administração Pública”), conflito de interesse (Lei nº 12.813, de 2013) e combate à corrupção (como a Lei nº 12.846, de 2013).

Além disso, a OCDE destaca que a dinâmica legislativa de avaliação e aperfeiçoamento deve ser contínua, independentemente do modelo adotado, a fim de adaptá-lo a novos desafios e corrigir distorções.

4.1.3 Buscar as melhores definições para o termo lobby e lobista

As normas devem trazer conceitos robustos, compreensivos e suficientemente explícitos, a fim de evitar más interpretações. A definição de *lobby* e de lobista, segundo a OCDE, é essencial para definir o escopo da regulamentação. Entendemos que essa recomendação não deve ser entendida como mera formalidade. Para garantir complementação das condições normativas necessárias (Constituição, Código Penal), a definição conceitual contribuiria em muito para agregar condições de suficiência normativa para o bom desenvolvimento da atividade lobista.

Para a OCDE, o conceito deve envolver prioritariamente dos lobistas contratados, as consultorias (empresas especializadas em *lobby*) e os lobistas *in-house* (que representam uma única empresa ou grupo), ou seja, do público diretamente ligado ao interesse da regulamentação. Porém, grande parte dos representantes de grupos de interesse não se veem como lobistas, embora pratiquem a atividade.

A definição deve balancear a diversidade das atividades de *lobby* e especificar de forma expressa os tipos de comunicação com o poder público que não são consideradas *lobby*, ou que estão excluídas da regulamentação.

4.1.4 Transparência, fiscalização das atividades e governança das atividades de lobby

O documento da OCDE sugere que as entidades que praticam o *lobby* prestem contas das atividades com informações pertinentes e suficientes sobre aspectos-chave das suas ações para permitir a ampla fiscalização, inclusive do mercado de *lobby*. Essa transparência deve proteger as informações sigilosas, de interesse nacional e os segredos de mercado.

Essa prestação de contas deve transparecer ao público os profissionais de *lobby* envolvidos, os tomadores de decisão contatados, os beneficiários dos interesses representados, e os objetivos das ações tomadas. Esse ponto da prestação de contas é polêmico, pois aumenta os custos de operação no sistema. Quanto maior exposição, menor o interesse dos grupos de pressão e das empresas de registrarem suas atividades.

Key (1964) defende que os grupos de pressão e empresas que se utilizam do *lobby* desempenham uma função pública e, por isso, devem prestar contas à opinião pública e serem submetidos à responsabilização.

Fato é que a publicidade e a transparência são princípios democráticos e constitucionais, portanto, defende-se a adoção de mecanismos de prestação de contas. A Organização também se refere, na sua Recomendação, a tentar tornar esses registros os mais acessíveis e atualizados possível, talvez com o uso de formulário pré-prontos *online* e a disponibilização atualizada ao público.

Aliado ao aspecto da transparência e da publicidade dos atos dos atores do *lobby*, temos o dever do poder público em difundir de forma clara e acessível as informações das tomadas de decisão e dos grupos envolvidos. Para ser efetiva e de fato garantir isonomia, o poder público deve informar todos os aspectos relevantes das decisões políticas que vêm sendo tomadas, até como forma de assegurar a participação democrática e equânime de grupos contrários.

Esse princípio trata da necessidade dos países definirem princípios, regras, padrões e procedimentos que direcionem claramente os funcionários públicos e tomadores de decisão nas relações os lobistas e o público interessado. São regras que devem tratar da prevenção do conflito de interesses, a primazia do interesse público na tomada de decisão, e o compartilhamento de informações. A OCDE alerta que talvez seja necessário adotar regras de quarentena para funcionários poderem se tornar lobistas (intervalo obrigatório entre a saída do exercício público e a atuação como lobista), norma que no Brasil está disciplinada pela Lei do Conflito de Interesse. Essas regras podem ser feitas também no sentido oposto, quando lobistas que ingressam no poder público.

4.1.5 Campanhas para garantir a efetividade da norma

A OCDE reconhece que a promoção do respeito às normas de boa governança e a promoção do *lobby* lícito são também questões de política pública. Devem ser adotadas campanhas e estratégias que disseminem as regras e padrões da atividade, difundir conhecimentos e habilidades necessárias. Recomenda-se também mobilizar os atores principais tanto na formulação da regulamentação quanto na sua aplicação.

Por fim, a Organização recomenda a criação de sanções proporcionais aos ilícitos feitos por lobistas, envolvendo a criação de canais de denúncias, a o estabelecimento sanções administrativas (multa e descredenciamento) e de sanções penais.

5. A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL

Para Thomas (2004), a criação de lei não é tarefa fácil, e nem mesmo boas práticas observadas nas experiências internacionais se aplicam na mesma forma no Brasil. O debate e a definição sobre os objetivos e os propósitos mais urgentes para serem alcançados são os elementos primordiais para a elaboração de uma regulamentação. É uma agenda que precisa ser enfrentada pelos agentes políticos (ARAGÃO, 1994).

No entanto, percebe-se a importância em não se estabelecer a regulamentação como algo reificado, uma panaceia, uma garantia absoluta contra ações equivocadas e dolosas no exercício do *lobby*. Além do eterno debate em torno da eficácia das normas, onde devemos ponderar o seu tempo de assimilação e adaptação na condução de comportamentos sociais, no capítulo 3 ficou demonstrado que mesmo em países onde houve regulamentação, ainda restam muitos pontos de aperfeiçoamento, muitos embates e até mesmo preconceitos que persistem sobre a atividade.

Como destaca Arato (2002, p.98):

É preciso notar dois aspectos. Em primeiro lugar, não basta decretar as normas mais relevantes: para que sejam institucionalizadas, elas precisam também ser cumpridas. E em segundo, assumindo que todos os direitos relevantes estejam institucionalizados, e, portanto sejam garantidos, ainda assim é óbvio que nenhum modelo institucional pode garantir que os atores sociais realmente se organizem, participem da discussão pública e envolvam-se com a política.

Dessa forma, ainda que uma regulamentação esteja longe da perfeição, o melhor encaminhamento talvez seja buscar uma norma aplicável e com chances de efetividade.

Neste capítulo veremos algumas propostas em discussão, tanto do Congresso Nacional, como de órgãos de controle.

Para Santos (2015, p. 15), os modelos de regulamentação do *lobby* envolvem três práticas regulatórias:

- Pelo provimento de uma legislação indireta, formada por códigos de conduta e ética, que visam combater a corrupção por parte dos funcionários públicos, este modelo, não prevê códigos de comportamentos para lobistas, empresas ou qualquer outro ator que exceção influência política, esta regulamentação pode ser vista em forma de decretos e resoluções. São dispositivos infralegais, embora tenham caráter coercitivo, não são leis amplas no tema;

- Por uma regulação direta e exclusiva, a qual envolve uma legislação específica, geralmente marcada por diplomas legais específicos e superiores dentro do ordenamento jurídico;
- Por meio da autorregulação, na qual prevê códigos de conduta, definidos pelos lobistas e demais envolvidos na atividade de representação.

5.1. Propostas de regulamentação no Brasil

Desde a Constituição de 1988, diversas propostas de lei buscando regulamentar o *lobby*, no âmbito federal, tramitaram no Congresso. A regulamentação do *lobby* encontra fundamento no: direito de petição; nos princípios que regem a administração pública, como moralidade e transparência; e regras de atuação dos agentes públicos. Entre aqueles de debatem o tema, *lobby* é uma forma de exercício da democracia, a qual permite que grupos de interesse possam atuar com organização. O direito de participar deve ser reconhecido para todos os grupos e público em geral, todos devem desfrutar de um acesso aberto de tomada de decisão (NIEBUHR, 2018).

Há muito tempo se discute a regulamentação do *lobby* no Brasil, muitos preferem chamar de Relações Governamentais, um eufemismo na tentativa de mitigar o rótulo de ilicitude e ilegitimidade atribuídos à atividade.

No Brasil alguns diplomas contêm previsões de forma indireta, como: Resolução nº 47/2013; Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados; Resolução nº 20/1993; Código de Ética e Decoro no Senado Federal; Decreto nº 1.171/1994, Código de Ética do Servidor Público; e, Decreto nº 4.334/2002, que regulamenta audiências dos agentes públicos (SANTOS, 2015).

O reconhecimento da necessidade de aprovação de normas regulatórias de *lobby* foi ratificado no Seminário Internacional, promovido pela CGU, em 2008⁸⁷. Durante o *Seminário Internacional Sobre Intermediação de Interesses*, verificou-se que grande parte dos palestrantes era favorável a regulamentação do *lobby*. O Ex-Ministro da CGU, Jorge Hage Sobrinho, acredita que é importante regulamentar o *lobby*, pois não se pode ignorar a existência da intermediação de interesses escuros, é necessário ter regras claras, a transparência é necessária para controlar os meios de pressão de quem faz *lobby* e qual interesse pleiteado.

⁸⁷ Disponível em <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2008/arquivos/seminario-lobby/resumoseminariolobby.pdf>

No mesmo sentido, Rubens Barbosa afirmou que o processo de pressão sobre os atores políticos é legítimo, e a intermediação de interesses é pressuposto da democracia, regulamentar é de extrema importância, pois há exemplos que a regulamentação coloca fim nas atividades ilícitas. Giovanni Quaglia, na época representante do escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, afirmou que as questões éticas não são exclusivas do Brasil, o mundo exige mais consciência e transparência, regular o *lobby* é controlar o tráfico de influência, e ampliar espaço para um trabalho livre e democrático.

O Juiz Álvaro Ciarlini, na época do seminário, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça, também se manifestou favorável a regulamentação. Para Ciarlini, é necessário fortalecer os três poderes para melhorar o funcionamento das instituições, é necessário ter mais convicção na existência de interesses pessoais. Mais importante do confiar nas pessoas é confiar nas instituições que dão respostas as demandas sociais, é necessário incluir a regulamentação do *lobby* no bloco de Reforma Política do país.

Diversas outras autoridades se manifestaram a favor da regulamentação do *lobby* no Seminário. O então Senador Garibaldi Alves Filho entende que “não é mais factível que o Brasil tome assento no Conselho de Segurança da ONU, sem uma regulamentação sobre *lobby*, pois vai contra tudo, inclusive contra crise financeira”. Ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, defendeu que “em qualquer regime minimamente democrático existe o *lobby*, e por essa razão regulamentação é inevitável”.

Clive S Thomas, acredita que “Quando se fala de interação humana tem-se a definição do *lobby* com maior complexidade. O *lobby* não pode ser eliminado, ele faz parte do ser humano, é preciso aceita-lo, para que ele não vá para debaixo do tapete e se torne ilícito. Um dos maiores problemas para estruturar uma lei de *lobby*, é que não é possível fazer leis restritivas demais, porque pode-se travar o sistema, travar o sistema com a lei pode comprometer a democracia, que há um bom tempo, está estável no país. É necessário implementar a lei, em termos de transparência”.

José Antônio Dias Toffoli, que, na ocasião do Seminário, ocupava o cargo de Advogado Geral da União, também se manifestou no sentido que o Estado existe para intermediar os conflitos a atender os anseios da sociedade. Qualquer relação entre sociedade e Estado é jogo de interesse. Para Toffoli, o que atrapalha o desenvolvimento da nação, em decorrência a falta de regulamentação, é o impedimento da sedimentação das instituições. Por conta da falta de controle, o administrador está sujeito a ser acusado de tráfico de interesses.

Atualmente, como Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli reformulou seu entendimento sobre o *lobby*. Em novembro de 2018, manifestou-se

contrariamente à eventual regulamentação do *lobby*, por acreditar que o ele favorece os mais ricos em detrimento da maioria da população. Em cerimônia no CNJ, para debater a desburocratização de atos e procedimentos administrativos do Poder Judiciário, Toffoli afirmou:

" Todo cidadão tem direito de se relacionar com o Estado, mas e tenho preocupação que o regulamento do *lobby* vire caixa 2, (...) Sou daqueles que são contrários à regulamentação do *lobby*, pois ela só vai criar mais burocracia e excluir aqueles mais pobres do acesso ao Estado e aos serviços prestados pelo Estado, (...) O que traz resultados positivos à sociedade é a transparência, (...) O intuito da lei é claro: deflagrar uma política permanente de redução de entraves burocráticos, para que o Estado deixe de existir por si e para si e passe a movimentar a sua estrutura com o objetivo maior de promover o desenvolvimento do país", ⁸⁸

Observa-se que mesmo autoridades que dispõem de conhecimento da jurisprudência ou da legislação, há muitas resistências e dificuldades de desvincular o *lobby* de atividades ilícitas.

No Brasil, desde aprovação no Senado Federal da primeira proposta reguladora, diversos projetos foram apresentados, incluindo normas internas das Casas Legislativas.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê o registro dos que exercem atividade de pressão, mas segundo Manoel Gonçalves, é uma letra morta, pois até hoje o número de credenciados é pequeno. A norma em vigência desde 1972, prevê o credenciamento, perante a Mesa, de empregados e empregadores, que podem eventualmente prestarem esclarecimentos à Casa, cabendo ao 1º Secretário a expedição de credenciais (SANSON, 2013).

Em 1983, o credenciamento era exclusivo para as entidades sindicais de grau superior, como Confederações, Federações e Sindicatos Nacionais. Em 1984, a Câmara Federal passou a cadastrar outras associações de caráter nacional e regional, a partir de 1985, empresas profissionais para o exercício de *lobby* tiveram suas atividades intensificadas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Câmara Federal percebeu a necessidade de adequar seu regimento ao texto constitucional, aprovando em 1989, a Resolução nº 17, na qual amplia hipóteses de participação no processo legislativo (SANSON, 2013, p.261)

Os anais do Congresso Nacional,⁸⁹ registram algumas das discussões, tanto quanto a prática do *lobby* em suas dependências, quanto sobre a sua regulamentação. O Ex-Presidente da Câmara dos Deputados e Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Célio Borja, manifestou-se sobre o tema em 1983, dizendo que “na medida em que a atividade de *lobby* vá

⁸⁸ Matéria jornalista da Agencia Brasil EBC, disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2018-11/regulamentacao-do-lobby-prejudicaria-os-mais-pobres-diz-toffoli>

⁸⁹ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007. P. 60

ganhando corpo e tradição, dentro do Brasil, irá definitivamente por terra o período em que o empresariado e a classe trabalhadora se queixavam que decisões governamentais eram tomadas sem audiência dos interessados” (FARHAT, 2007, p.60).

Quadro 1 - Propostas de regulamentação do *lobby* no Congresso Nacional (1984-2014)

Número, ano e Casa	Autoria e partido	Ementa
PLS 25/1984 Senado	Senador 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.
PRC 337/1985 Câmara	Deputado Francisco Dias PMDB-SP	Dá nova redação ao Art. 60 do Regimento Interno, incluindo no credenciamento dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e órgãos de representação de funcionários públicos.
PLS 203/1989 Senado	Senador 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.
PL 6.132/1990 ¹ Câmara	Senador 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 (reapresentado).
PRC 83/1996 Câmara	Deputado José Fortunati PT-RS	Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo
PRC 87/2000 Câmara	Deputado Ronaldo Vasconcellos PFL-MG	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e assemelhados na Câmara dos Deputados.
PRC 203/2001 Câmara	Deputado Walter Pinheiro PT-BA	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.
PL 6.928/2002 ² Câmara	Deputada 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.
PL 1.713/2003 Câmara	Deputado 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.
PL 5.470/2005 Câmara	Deputado Carlos Zarattini PT-SP	Disciplina a atividade de " <i>lobby</i> " 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.
PL 1.202/2007 ³ Câmara	Deputado Carlos Zarattini PT-SP	Disciplina a atividade de " <i>lobby</i> " 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.
PRC 14/2011	Deputado Mendes Ribeiro PMDB-RS	Acrescenta Art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados.
Substitutivo 1 da CCJC ao PL 1.202/2007	Deputado César Colnago PSDB-ES	Disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse cujas atividades visem influenciar atos e decisões sujeitos à discricionariedade do Poder Público, e dá outras providências.
PRC 103/2007 Câmara	Deputado Francisco Rodrigues DEM-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.
PRC 158/2009 Câmara	Deputado João Herrmann Neto PT-SP	Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do <i>lobby</i> .

Fonte: Santos e Cunha (2015)

Um dos primeiros projetos no Congresso Nacional foi apresentado antes da Constituição de 1988, na época, pelo Senador Marco Maciel, (PLS nº25/84) não tendo sido objeto de deliberação na casa legislativa (NIEBUHR, 2018). Voltada à elaboração de lei e publicitação de interesses, a proposição foi pioneira, na justificativa do PLS nº 25 de 1984, o Senador ressaltou o fortalecimento do Poder Legislativo. O projeto dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional. Na legislatura seguinte, o Senador apresentou um novo projeto, com a mesma redação (PLS nº203/89), tendo sido aprovado pelo Senado e encaminhado à Câmara Federal (PL nº 6.132/90) para aprovação. Na

Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, recebeu parecer pela sua inconstitucionalidade, em face dos artigos 51, II e IV⁹⁰ e 52, XII e XIII, da Constituição Federal de 1988 (NIEBUHR, 2018).

Os deputados entenderam que a matéria só poderia ser regulada por meio de resolução⁹¹, pois se trata de tema que afeta a organização e o funcionamento de cada uma das casas legislativas. Segundo este entendimento, nem mesmo um Decreto Legislativo poderia disciplinar a questão, pois, neste caso, haveria interferência entre as casas e a redução da autonomia administrativa.⁹² Em que pese se tratar de organização e funcionamento do Legislativo, há também normas de direito público, pois estabelecem relações entre particulares e com o Estado, desta forma pode se sujeitar à lei ordinária.

A iniciativa do Senador Marco Maciel, PLS nº 25/1984, tinha uma abrangência ampla, previa diversas exigências, como credenciamento e declaração de gastos realizados pelos grupos de pressão. A proposta enfatizou a importância da criação de instrumentos de controle e prevenção de interesses inadequados, como influência indevida no poder econômico, uma das propostas era a criação de um sistema de registro e acompanhamento da vida financeira da entidade que participa do processo de influência.

As Mesas Diretores do Senado e da Câmara teriam a responsabilidade, de receber, as declarações de gastos relativos à atuação perante as Casas, discriminando todos os valores, incluindo os gastos com campanhas publicitárias. A proposta de lei também estabelece, que em casos de omissão nas declarações, ou tentativas de ocultar dados ou confundir a fiscalização, as punições previstas vão de advertência, à cassação do registro, em casos de reincidência, sem prejuízo de outras penalidades (SANSON, 2013, p.262).

Após mais de três anos de tramitação, o projeto não recebeu parecer, sendo arquivado ao final da legislatura, com base nos termos do Art. 367 do Regimento Interno do Senado, em 1989, o então Senador Marco Maciel apresentou novo PLS de nº 203/1989, sendo aprovado no Plenário do Senado e encaminhado para revisão na Câmara dos Deputados.

⁹⁰ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

⁹¹ Algumas propostas de resolução, com objetivo discutir a ética e o decoro estão em discussão: O Projeto de Resolução nº 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº 72, do Senador Lúcio Alcântara.

⁹² Projeto de Lei do Senado, nº 336, de 2015, de autoria do Senador Walter Pinheiro (PT/BA), Ementa: 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.

Na Câmara, a proposta passou a tramitar sob nº PL 6.132/1990, recebendo parecer de inconstitucionalidade pelo Deputado Moroni Torgan, mas, mesmo assim, foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCCJ) da Câmara. A proposta de lei chegou a entrar em regime de urgência, foi colocada na ordem do dia por diversas vezes, mas não houve votação, a última movimentação é datada em 13 de março de 2003⁹³, quando foi para discussão no Plenário da Câmara (SANTOS, 2015, p.18).

Também tramitou na Câmara dos Deputados o Projeto de Resolução de nº 337/1985, de autoria do Deputado Francisco Dias. A proposta tratava de uma nova redação ao art. 259 do Regimento Interno, ampliando o cadastramento das entidades na Primeira Secretaria. Esta proposta não chegou para discussão, sendo devolvida ao autor em 1 de fevereiro de 1987, com base nos termos do Art. 137, § 1º do Regimento Interno, o *site* da Câmara não informa qual a razão da devolução.

O Deputado Federal José Fortunati, também apresentou de Projeto de Resolução nº 83/1996, visando regulamentar o cadastramento e a atividade dos grupos de interesse, a proposta se assemelhava ao PLS nº 25/1984 do Senador Marco Maciel. No texto, o parlamentar restringe à Câmara a regulamentação do *lobby*, segundo Santos, esta restrição provavelmente está fundada no argumento de inconstitucionalidade formal, interposto ao projeto do Senador Marco Maciel. A proposição foi arquivada em 2 de fevereiro de 1999, em razão do fim da legislatura, conforme dispõe Art. 105 do Regimento Interno (SANTOS, 2015, p.20).

Em 2000, outra proposta foi apresentada, agora pelo Deputado Ronaldo Vasconcellos, o Projeto de Resolução nº 87/2000, o qual tratou aspectos importante dos anteriores, “como exigência de credenciamento, a prestação de contas sobre os gastos com *lobby*, a declaração de interesses, entre outros”. Trazendo inovações, com relação ao funcionamento das audiências públicas no âmbito das comissões, criando mecanismo de solicitação, por parte dos grupos de interesse, atualmente, a participação em audiências ocorre com o convite formal da comissão. Em 31 de janeiro de 2007, o projeto foi arquivado, várias solicitações de desarquivamento foram apresentadas, desta forma, os projetos correlatos, passaram a tramitar apensados ao projeto do Deputado Ronaldo Vasconcelos (SANTOS, 2015). Em outubro de 2009, o relator Colbert Martins, apresentou na CCJC seu relatório, pela constitucionalidade e pela aprovação do projeto. O parecer abrangia ainda outras proposições

⁹³ Manoel Leonardo Santos, informa que não foi possível identificar a ação final do projeto, pois consta no site da Câmara dupla informação “ pronto para apreciação do Plenário” e “ legislatura encerrada”. Em acesso no site da Câmara dia 11/10/2019, consta a seguinte informação: Discussão em turno único. Não apreciado em face da não conclusão da apreciação da Medida Provisória nº 79, de 2002, com prazo encerrado. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>

apensadas, como PRC nº 203/2001 do Deputado Walter Pinheiro; PRC nº 103/2007 do Deputado Francisco Rodrigues; e PRC nº 158/2009 do Deputado Hermann Neto. Contudo, o parecer não chegou a ser aprovado na CCJC, sendo arquivado em 31 de janeiro de 2011, em razão do fim da legislatura (SANTOS, 2015, p.21).

Todas as tentativas que sucederam a proposição do Senador Marco Maciel não conseguiram inovar e tão pouco sensibilizar a agenda legislativa para a relevância do tema. Nota-se que aspectos excessivamente procedimentais, mais afetos a normas infralegais, ocuparam o escasso tempo de discussão que as matérias tiveram.

Não obstante, duas proposições nos chamaram a atenção pela tentativa de avançar nos termos do debate.

O PL nº 6.928/2002⁹⁴, de então Deputada Vanessa Grazziotin, que apensou outras proposições da mesma natureza, apresentou inovações como regulamentação de dispositivos constitucionais concernentes à participação democrática. A proposição objetivava criar o “Estatuto para o Exercício da Democracia Participativa”.

Conforme justificativa,⁹⁵ o projeto visa reformular a Lei nº 9.706/1998, que trata de plebiscito e referendo, aperfeiçoar a prática da democracia participativa, inclusive regulamentando grupos de pressão ou de interesse. Conforme consta no seu art. 2º, “Constituem também instrumentos da democracia participativa entre outros, a atuação dos grupos de pressão, disciplinada nos termos desta Lei”. Pela primeira vez observou-se a tentativa de positivar a atuação desses grupos e de visualizar a representação de interesses como de essência democrática.

No que trata da regulamentação do *lobby*, considerou os diferentes procedimentos adotados pelos lobistas e a dificuldade de monitoramento, sendo uma alternativa para regulamentar o instrumento de participação política a criação de norma de perfil genérico. O projeto também reconhece a legitimidade das atividades desenvolvidas pelos grupos de pressão e a competência do Congresso para disciplinar a atuação do *lobby*.

Sobre a representação de interesses e grupos de pressão, o projeto prevê:

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.

⁹⁴ Proposta disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56230>

⁹⁵ Justificativa do PL nº 6928 de 2002. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=49393&filename=PL+6928/2002. Acesso em 11/10/2019

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. (Grifo nosso)

Em 29 de setembro de 2009, o Deputado Geraldo Pudim, apresentou parecer⁹⁶ favorável, reconhecendo a importância da regulamentação do *lobby*, do exercício da democracia participativa, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Quanto ao mérito, o relator reconhece que a matéria é importante para o exercício da democracia participativa, considerada prioritária à sociedade brasileira. As inovações do Projeto de Lei conduzem a uma conceituação mais detalhada. Em 6 de junho de 2012, novo relatório foi produzido, agora pelo Deputado Paulo Teixeira, cujo relatório, embora tenha apresentado concordância no mérito, apresentou substitutivo retirando a atuação dos grupos de interesse como versão de democracia participativa. Atualmente a proposição encontra-se na CCJC aguardando produção de novo relatório, após a apensação de mais de uma dezena de novas propostas.

A falha do PL nº 6.928/2002 foi exatamente em mesclar institutos já consagrados da participação democrática com a perspectiva de inclusão de grupos de pressão. O debate não conseguiu uma repercussão adequada para ser devidamente aprofundado, a inserção de apenas alguns dispositivos não teria o condão de abordar todos os aspectos relativos ao exercício do *lobby*. Não obstante, a iniciativa da proposição já apontava para a necessidade de uma complementação legal que desse suficiência ao tratamento da atividade de defesa de interesses.

Outra proposição que nos chamou a atenção foi a Proposta de Emenda à Constituição Federal nº47/2016⁹⁷, do então Senador Romero Jucá. O objetivo era regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública

O PEC qualifica o *lobby* como uma função acessória e subsidiária na formulação das políticas públicas, na orientação das ações estatais, na atividade legislativa e normativa e na ação institucional e administrativa. A atividade passaria a observar aos princípios da moralidade, publicidade, legalidade, supremacia e indisponibilidade do interesse público, finalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Quando adota esses princípios, dialoga diretamente com todo o restante do ordenamento jurídico nas relações com a administração

⁹⁶ Para maiores detalhes ler parecer, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BEFBB99F3561A1BE2FAF3E088FD6C5EC.proposicoesWebExterno2?codteor=655283&filename=Tramitacao-PL+6928/2002. Acesso em 17/10/2019

⁹⁷ Maiores detalhes consultar: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3468160&ts=1567534783531&disposition=inline>

pública, reforçando que, ao não serem observados, já descaracterizariam qualquer atividade lobista.

O texto incorpora a atividade do chamado *lobby* institucional, ou seja, aquele que “diz respeito à atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais se relacionam com diversos níveis e esferas governamentais” (Meyer-Pflug, 2009, p. 21). Os profissionais que atuam no *lobby* são categorizados na proposta como “agentes de representação de interesses”, terão uma série de prerrogativas como identificação própria expedida pela entidade pela qual pretendem atuar; livre acesso às instalações físicas da entidade credenciadora e conhecimento formal dos encaminhamentos administrativos e processuais dados às matérias de seu interesse. A PEC também prevê responsabilização por atos de improbidade administrativa. Segundo a proposição, o *lobby* poderá ser feito por pessoa física ou jurídica perante qualquer dos poderes da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Fica vedado aos agentes de representação de interesses interferir ou tentar interferir na atividade de prestação jurisdicional e nas atividades finalísticas do Ministério Público, das Advocacias Públicas, das Defensorias Públicas e dos Tribunais e Conselhos de Contas; oferecer ou prometer a prestação de vantagens financeiras de qualquer espécie aos agentes públicos envolvidos no tratamento da matéria objeto da ação de representação; e oferecer ou prometer a prestação de contrapartida, favor, recompensa ou estímulo de qualquer espécie aos agentes públicos referidos no inciso anterior. A pessoa física, o preposto de pessoa jurídica e o agente público que infringirem essas vedações serão responsabilizados criminal, civil e administrativamente, na qualidade de funcionários públicos.

Na justificativa da PEC nº 47/2016⁹⁸, o Senador traça as dificuldades do regramento da matéria, que no âmbito do Poder Executivo Federal exige uma lei ordinária de autoria da Presidência da República; no âmbito do Poder Legislativo, exige resolução própria; no âmbito do Tribunal de Contas, é exigido resolução ou, alternativamente, lei de autoria daquela Corte de Contas. Trata-se de uma justificativa controversa, atribuindo as dificuldades de avançar nesse tema a requisitos formais ou de iniciativas exclusivas em cada órgão.

Embora a proposta busque modificar a Constituição, seu perfil e contornos são predominantemente de matéria infralegal. A tentativa foi a superação da insuficiência dos regramentos nacionais e estabelecer parâmetros concretos para conferir claramente os atributos e os papéis pertinentes. De fato, a muitos elementos interessantes que mereceriam o devido

⁹⁸ Ibidem

debate. No entanto, não foi o que aconteceu. A matéria nunca foi discutida no Senado Federal, nem mesmo distribuída a um relator. Em 21 de dezembro de 2018, a PEC nº 47/2016 foi arquivada em razão do final da legislatura, nos termos do caput do art. 332 do Regimento Interno.

Há ainda muitas resistências que essa matéria enfrenta no Congresso Nacional. A própria figura do autor da PEC, o ex Senador Romero Jucá, pode ter fomentado indiretamente certa indisposição em colocar a proposição em discussão. Jucá sempre foi reconhecido por ser exímio articulador no Congresso e, também por isso, detentor de uma vasta rede de contatos e influências, tanto por conta de suas habilidades pessoais, quanto por ter transitado como líder de diversos governos no Senado. Nosso propósito aqui não é buscar razões pessoais, mas existem indícios que o perfil do referido político tenha sido diretamente associado à atividade. Desse modo, os humores e as desconfianças que naturalmente existem relativamente aos lobistas não tenha gerado o ambiente favorável àquilo que seria interessante, que é o debate.

Mas o destino da proposta acima comentada não foi o único que teve esse desfecho. Houve outro projeto no Senado Federal, o PLS nº 336, de 2015, de autoria do ex Senador Walter Pinheiro, que apresenta vários dispositivos modernos, e que, como veremos na próxima seção, foram incorporados em outro projeto que tramita na Câmara, o PL nº 1202/2007. Entre as inovações trazidas pelo texto, tem-se: a definição de “atividade de *lobby* ou de representação de interesses”; a definição de “lobista”; a criação de um rol de princípios e garantias (como o princípio da transparência e a garantia de direito de petição); o estabelecimento do dever de isonomia em diversas etapas do processo decisório, etc. O projeto foi arquivado em decorrência do final da legislatura. A matéria não teve qualquer deliberação e a ela não foi oferecido parecer, embora tenha sido distribuída a um relator (ex Senador Ricardo Ferraço).

Não se deve ignorar que os lobistas também possuem incertezas em relação aos benefícios que a regulamentação pode oferecer. Para Mancuso, Gozetto e Angélico (2015), se por um lado regulamentação do *lobby* pode resultar em melhoria da imagem dos lobistas, por outro lado, “teme-se que a regulamentação burocratize excessivamente a atividade, ao exigir constante prestação de contas sobre gastos e atividades realizados”.

De qualquer forma, para evitar estratégias criminosas e construir uma imagem de credibilidade, alguns avanços precisam ser conquistados. Transparência e ética necessitam ser discutidas na formulação e discussão de qualquer lei aplicada ao *lobby*.

5.2 Projeto de Lei nº 1.202/2007

Atualmente se discute na Câmara Federal o Projeto de Lei de nº1.202, de 2007, do Deputado Carlos Zarattini, que “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”.

O projeto somente ganhou impulso quando a então Deputada Cristiane Brasil foi designada a nova relatora do projeto, a quinta relatoria da proposta na CCJC. Após a provada, a proposta, a própria Deputada foi designada para relatar a matéria em Plenário, oportunidade em que apresentou a última versão do texto.

5.2.1 Análise dos dispositivos do projeto

Passemos à análise dele. Faremos a avaliação por cada artigo.

Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.

§1º Podem exercer atividade de agente de relações institucionais e governamentais:

I - entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais;

II - pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.

§2º Esta Lei não se aplica:

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

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

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

O primeiro artigo é farto em conteúdo. Nota-se a necessidade de descolar o projeto do rótulo adotado para o *lobby* pela opinião pública. Enquanto o texto do Deputado Zarattini menciona expressamente a “atividade do ‘*lobby*’”, a redação de Plenário traz “atividade de representação de interesses”, e se refere ao lobista como “agente de relações institucionais e governamentais”.

Ampliou-se o escopo para além do Legislativo (ao contrário do projeto do Senador Marco Maciel), em consonância com o contexto brasileiro, que conta com um Poder Executivo com muita capacidade de decisão política (FARHAT, 2007).

No parágrafo primeiro, fica claro que, tanto instituições privadas, quanto órgãos e entidades públicas, estão submetidas à regulamentação, e que empresas e pessoas físicas também podem realizar atividade de representação de interesses.

O parágrafo segundo foi uma inovação trazida já no primeiro texto apresentado pela relatora, ainda na CCJC, sendo que o inciso III foi modificado em Plenário para fazer referência expressa ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O dispositivo ressalva da aplicação da regulamentação (i) as relações comerciais, às quais se aplica a lei de licitações e contratos, Lei nº 8.666/1993; (ii) as relações que não envolvam interesse em processos de decisão política; e (iii) as atividade privativas de advogados. As ressalvas fazem sentido, uma vez que nenhuma dessas três atividades envolvem, por definição, a atividade de representação de interesses.

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

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

O segundo artigo do texto traz um rol de princípios para nortear a atividade de representação de interesses. Esse rol é uma inovação em relação ao projeto original, que não trazia normas de caráter principiológico, ou seja, argumentos legais para sustentar os atos e as demais normas do sistema jurídico. Os três primeiros princípios (legalidade, ética e transparência) já existiam no primeiro texto que a relatora apresentou na CCJC. Além desses, a legalidade é princípio constitucional relativo à Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição), que tem como finalidade proteger o cidadão de ações abusivas, no caso, relações abusivas com agentes do Estado.

O direito de petição é um direito fundamental também estabelecido na Constituição, que inclusive garante a sua gratuidade, como já foi visto neste trabalho.

A “isonomia” também está no cerne da regulamentação do *lobby*. Um dos objetivos centrais de se criar uma legislação sobre a representação de interesses, como já afirmado

diversas vezes neste trabalho, é o de favorecer a participação da maior diversidade possível de correntes de opinião e de grupos de interesse. Colocar nominalmente a isonomia como princípio evidencia mais uma vez a necessidade de democratizar o acesso aos tomadores de decisão e fortalecer a representação de interesses.

A inclusão do “interesse público” apresenta grau de controvérsia. Trata-se da finalidade de tutela estatal, o objetivo a ser alcançado e promovido pelo Estado e pelos particulares em razão do dever geral de realização do sucesso estatal. Determinar qual interesse deve preponderar ante os demais é o desafio ainda a ser alcançado, mediante uma vigorosa atividade de controle do Estado. Desse modo, como estabelecer que a representação de interesses de grupos de pressão obedeça ao interesse público? Sem realizar a leitura sistemática da proposta, entendemos que tal princípio se encaixa na medida em que o possível atendimento a interesses focalizados não tragam prejuízos sociais; de preferência que todos possam sair ganhando, ainda que alguns setores sejam mais beneficiados que outros.

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

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

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

III - tomador de decisão a autoridade pública ou colegiado competente para conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;

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

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

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

No art. 3º constam diversos conceitos relevantes para a regulamentação, e o faz de forma muito mais sucinta e precisa do que o texto original do projeto, que trazia certa redundância ou contradição.

Substitui-se o conceito de “decisão administrativa”, que contava com um rol de atividades, pelo de “decisão política”, cujo centro de deliberação é a norma jurídica, o que pode

se aplicar tanto para o processo legislativo quanto para os processos regulamentares infralegais. Ao utilizar os verbos “sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar” amplia-se o conceito de decisão política para todos os aspectos de desenvolvimento de uma norma jurídica.

Com a definição de grupo de pressão que inclui pessoas jurídicas públicas resta mais claro entender a inclusão do princípio do interesse público como norteadora da atividade mobilizadora de interesses.

“Tomador de decisão” substitui o termo impreciso “órgão público decisor”, que soa estranho ao se referir a um parlamentar, por exemplo. Eliminou-se a distinção entre “entidade representativa de grupo de interesse” e “lobista ou agente de grupo de interesse”, que passam a ser tão somente “agentes de relações institucionais e governamentais”, que não distingue pessoas físicas ou jurídicas.

Também foram retirados termos como “recompensa” ou “presente”, uma vez que a nova versão do texto faz referência à Lei que trata dos atos de improbidade administrativa, que já aborda esses conceitos.

A definição de “atividade de representação de interesses” é bem interessante, porque inclui não somente a defesa de interesses, atividade normalmente mais relacionada ao *lobby*, como também inclui o acompanhamento dos processos de decisão política em nome do representado, atividade também essencial ao *lobby*. Essa definição ampla acaba incluindo no escopo do projeto as chamadas consultorias, empresas de acompanhamento de decisões legislativas e administrativas (BARBOSA, 2012). Interessante analisar a conveniência em submeter atividades de mero acompanhamento ao rigor da regulamentação da representação de interesses. Por ser uma atividade que não tende a alterar o processo decisório, pode-se argumentar que tal determinação criaria limitações e apenas reduziria a transparência das decisões públicas, dificultando o acesso à tomada de decisões. Por outro lado, cadastrar-se como lobista pode ser do melhor interesse das consultorias.

Esse artigo contempla a recomendação da OCDE ao definir os termos “*lobby*” e “lobista”. Deve-se analisar ainda se essa definição não acaba excluindo grupos do processo político por ser demasiadamente ampla ou rígida.

Por fim, o parágrafo único traz uma diferenciação chave entre a atividade de representação de interesses e a advocacia. Muitos são os advogados que trabalham como lobistas, por serem conhecedores do ordenamento jurídico e arcabouço institucional da Administração (BARBOSA, 2012). Porém, a atividade de *lobby* não é privativa de advogado, podendo exercê-la qualquer profissional, dentro dos limites da lei (FARHAT, 2007). As

atividades privativas de advogados, tanto perante a Justiça, quanto em processos administrativos, extrapolam a área de atuação da representação de interesses, e já são reguladas pelo Estatuto da OAB (Lei nº 8.906, de 1994), cuja menção expressa ajuda a definir claramente o que não é *lobby*.

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

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

II - o acompanhamento, como exercício de cidadania, de sessões ou reuniões de órgãos e entidades públicos, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política;

III - o comparecimento a sessão ou reunião de órgão ou entidade pública, para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que o convidado não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV - o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V - a solicitação de informações, nos termos da lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Trata-se de outro dispositivo que ajuda a definir quais atividades a legislação proposta não se aplicaria, isto é, o que não seria considerado *lobby*. O texto faz questão de resguardar direitos e acessos típicos do exercício democrático de cidadania, como as manifestações de expressão e defesa eventual de argumento ou posição.

Também está excluído o acompanhamento da tomada de decisão por “exercício de cidadania”, considerando que muitas pessoas interessadas assistem a sessões e reuniões de tomada de decisão por interesse cívico. Porém, novamente levanta a questão dos agentes de relações institucionais e governamentais que trabalham em consultorias, pois impraticável distingui-los das pessoas que estão acompanhando as decisões apenas por interesse pessoal. Tal dificuldade reforça a tese de que a regulamentação deve oferecer um cadastro profissional do lobista, incentivando-o a tornar público o acompanhamento que está sendo feito.

Os incisos III e IV ressalvam os casos em que os próprios tomadores de decisão sintam a necessidade de buscarem por dados, informações e opiniões técnicas. A atividade do *lobby* é informativa e argumentativa por essência, traz o grande benefício de fornecer ao Poder Público dados importantes sobre os impactos de decisões políticas (SANTOS, 2007: 89). Nesse sentido, a regulamentação não poderia servir de limitação para a busca de subsídios por parte do Estado, seja convidando especialistas, seja solicitando documentos e informações.

Tampouco pode a regulamentação impedir o direito fundamental de acesso às informações do Estado pelo cidadão, por interesse pessoal, coletivo ou geral, salvo os casos em que há previsão de sigilo, conforme estipula a Constituição Federal de 1988 (CF/88, Art. 5º, XXXIII).

Art. 5º Aos agentes de relações institucionais e governamentais é facultado, no exercício de suas atividades:

I - avaliar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - monitorar atividade legislativa ou normativa;

III - enviar argumentos, dados e informações para subsidiar a tomada de decisão política;

IV - alertar os órgãos competentes para eventuais vícios de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa ou redação identificados em proposições em tramitação;

V - comunicar, defender ou articular interesses de seus representantes na esfera privada, observados o interesse público e as regras de conduta e ética, boa fé e moralidade estabelecidas por suas entidades representativas.

Este artigo traz um rol de ações que são facultadas aos agentes de relações institucionais e governamentais, sem deixar claro se a lista não é exaustiva. São contempladas as atividades de monitoramento, avaliação de risco e subsídio técnico e informativo a respeito de decisões políticas. Porém, causa certo estranhamento que o artigo limite a defesa e articulação de interesses acrescentando a expressão “na esfera privada”, o que, salvo engano, leva à interpretação de que não seria possível a defesa e articulação de interesses na esfera pública.

Faz parte da atividade o desejo de obter determinada decisão política que favoreça o interesse público e que minore os riscos daqueles interessados na tomada de decisão. Nesse sentido, a menção a “esfera privada” gera uma inconsistência que pode limitar indevidamente a legítima atividade de representação de interesses. Porém, como veremos a seguir, essa é uma estratégia que objetiva incentivar o cadastramento de lobistas.

Apesar de o terceiro inciso permitir o envio de argumentos, dados e informações, não se fala em defesa ou articulação de interesses perante autoridades públicas, atividade essencial do *lobby*. A argumentação embasada e a defesa de interesses são núcleo duro da atividade.

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

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

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

O artigo sexto trata basicamente da audiência dos lobistas com os tomadores de decisão. Audiências formais seriam as reuniões fechadas entre autoridades e profissionais do *lobby*, enquanto audiências públicas são aquelas abertas à participação do público e de outras autoridades (art. 58, §2º, II, da Constituição Federal), sendo geralmente registradas com maior rigor, garantindo publicidade.

Fica clara a possibilidade de as autoridades decidirem se ouvem os agentes. Essa tem sido a tônica da relação com o poder público no Brasil: o tomador de decisão pode ou não receber os subsídios a ele enviados. Porém, o acesso é um dos princípios indispensáveis para a regulamentação do *lobby*. Compreende-se, por outro lado, que deve haver razoabilidade nessa participação na decisão, afinal, o tomador de decisão tem condições e também não deve ser obrigado a ouvir cada interesse que lhe procure. Porém, é necessário que certos acessos sejam garantidos aos profissionais devidamente registrados para representar interesses.

Outra questão relevante envolve a formalização do pedido de audiência. A princípio essa exigência parece algo exagerada, uma interpretação mais restritiva poderia inviabilizar pedidos de audiência por correio eletrônico, por exemplo. Porém, tampouco parece razoável apenas desobrigar que o pedido seja formalizado.

Para se respeitar o princípio da transparência e para satisfazer a devida publicidade prevista no caput do art. 37 da Constituição, a formalização de pedido de audiência deveria ser obrigatória (por meio físico ou virtual), assim como a sua disponibilização ao público. É essencial, tanto para a população, quanto para os próprios agentes de relações institucionais e governamentais, que se saiba quais setores já conversaram com tomadores de decisão a respeito de determinado assunto.

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

O cadastramento é ferramenta importante para que haja transparência na participação das entidades que desejam representar seus interesses junto a agentes públicos e políticos, e também para que os profissionais lobistas possam ser responsabilizados por eventuais ilicitudes que venham a cometer. Contudo, é fato que a obrigatoriedade na lei não impede que muitos agentes de relações institucionais e governamentais não se cadastrem.

O texto resultante encontrou uma saída interessante, na medida em que, ao invés de criar uma obrigação, torna o cadastro facultativo, mas garantindo certos incentivos para que ele seja feito, dando ao profissional cadastrado certas vantagens em relação ao agente não cadastrado. Ao mesmo tempo, a faculdade de cadastramento permite que profissionais de relações institucionais e governamentais exerçam a profissão, ainda que limitadamente, mesmo não possuindo cadastro formal.

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

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

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

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

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

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

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

Este artigo traz vantagens especiais e novas facilidades aos agentes de relações institucionais e governamentais que decidirem se cadastrar, como o acesso às dependências e aos agentes envolvidos na tomada de decisão. Também é assegurado, no primeiro parágrafo, o desempenho completo da atividade de relações institucionais e governamentais aos cadastrados, podendo ativamente defender posições, fazer sugestões e buscar mitigar riscos legislativos e regulatórios.

O modelo adotado no texto final do projeto se sustenta na ideia de que, se o lobista quiser ter a garantia do acesso ao tomador de decisão, ou se quiser argumentar diretamente com o agente público, ele deve buscar seu cadastramento. Por outro lado, esse modelo poderia acabar gerando falta de transparência e de publicidade nas relações institucionais e governamentais, ao permitir um maior grau de informalidade no trato com o poder público. Como seria identificação das contribuições enviadas por agentes não cadastrados, por exemplo?

Convém ponderar, entretanto, que a mera possibilidade de envio de subsídios, seja de caráter técnico ou meramente opinativo, já é realidade em diversos órgãos de tomada de decisão política. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, é garantida qualquer pessoa física ou jurídica o envio de petições, reclamações, representações ou queixas (RICD, Art. 253), além do oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas (RICD, Art. 254). Nesse sentido, as garantias do art. 5º desta proposição não inovam muito nas prerrogativas dos lobistas.

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

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

§ 2º O disposto neste artigo não incide sobre doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro destinadas especificamente a campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Este artigo, por sua vez, traz uma nova tipificação para ato de improbidade, remetendo à Lei nº 8.429, de 1992, para efeitos de sanções. A nova tipificação veda o recebimento de benefícios e valores com a finalidade de influenciar em decisão política, o que já qualificaria crime contra administração pública (corrupção, concussão ou advocacia administrativa) e agora passa a ter mais uma punição possível.

É interessante também o primeiro parágrafo, que determina que os próprios agentes lobistas também estão sujeitos a cometer ato de improbidade. A previsão é redundante, uma vez que esses atos podem ser imputados a quem “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (Lei nº 8.429, de 1992, art. 3º).

A ressalva expressa das doações de campanha, que já dispõem de regulamentação própria, por meio da Lei nº 9.504, de 1997, parece coerente, uma vez que é razoável excluir do escopo da regulamentação do *lobby* questões eleitorais, tratadas por meios específicos. Além disso, com a proibição de doação empresarial de campanha por decisão do Supremo Tribunal Federal, essas doações deixam de se relacionar com o exercício legítimo de relações institucionais e governamentais por setores econômicos.

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

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

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

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

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

Este artigo estabelece três negativas para o cadastro de agente de relações institucionais e governamentais. A primeira delas diz respeito aos condenados por improbidade administrativa, além de quatro tipos de crimes contra a administração pública: corrupção, tráfico de influência, concussão e advocacia administrativa. As cinco tipificações dizem respeito a práticas não republicanas de relacionamento entre o poder público e agentes privados, em prejuízo do interesse público. Por serem justamente as práticas que mancham a reputação do *lobby*, é altamente recomendável a negação ou suspensão de cadastro dos condenados. Vale também a ressalva para assegurar o amplo direito de defesa, reservando a restrição para o caso de condenação transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.

É também vedado o cadastro de quem provocar o tomador de decisão com o objetivo de criar uma situação que demande a sua contratação. Esse tipo de relacionamento malicioso representa extorsão de particulares com o uso de instituições públicas e também prejudica o interesse público no processo de decisão política.

Por fim é vedado o cadastro de quem prejudicar ou perturbar o processo de tomada de decisão, o que também faz sentido, visto que a atividade de representação de interesses deve se pautar pelo respeito e pela urbanidade (FARHAT, 2007).

Os prazos de suspensão do cadastro são de até três anos, menos para as condenações criminais e atos de improbidade, casos nos quais a suspensão durará enquanto durarem os efeitos da sentença. É importante não haver prazo indefinido, pela vedação constitucional de penas de caráter perpétuo (art. 5º, XLVII, b, da Constituição Federal), e a liberdade de exercício profissional (art. 5º, XIII, da Constituição Federal). O prazo de três anos é arbitrário, mas o mais relevante é não tornar inviável o exercício profissional, e aplicar sanções de forma proporcional e isonômica.

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

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

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

As regras de quarentena aparecem ao final do projeto. Elas dialogam diretamente com a norma que trata de conflitos de interesses (Lei nº 12.813/2013), importante para adaptar a regulamentação à legislação já existente. Além disso, abre-se a possibilidade de cadastro de quem estiver em gozo de licença para tratar de assuntos pessoais (Lei nº 8.112/1991, art. 91), ou para desempenhar mandato em entidades de classe (Lei nº 8.112/1991, art. 92).

O último parágrafo trata da vedação ao chefe do Poder Executivo de representar interesses pelo período de quatro anos depois de terminado o mandato, regra de quarentena muito específica, mas que teria o condão de evitar a interferência desses políticos no mandato de seus sucessores.

Tecnicamente, a proposta apresenta muitos pontos positivos, inclusive pelo razoável esforço em atender as recomendações da OCDE. Mas existem alguns pontos ausentes também relevantes, que serão conferidos na próxima seção.

5.2.2 Aspectos não contemplados na proposta

O primeiro aspecto não positivo da versão final do projeto foi ausência de qualquer menção à prestação de contas ou à transparência das ações das entidades e agentes de relações institucionais e governamentais. Julgamos essa falha grave, pois, além da publicidade constituir

princípio constitucional da Administração Pública (art. 37, caput), a transparência é ao mesmo tempo um objetivo esperado da nova regulamentação e um dos principais fundamentos de criação de uma norma regulamentadora do *lobby* (COELHO e JUNQUEIRA, 2009).

Dessa forma, o objetivo da regulamentação não é pura e simplesmente lutar contra a corrupção, mas também tornar público os interesses que envolvem propostas em discussão e implementação por parte do Estado, a relação entre lobistas e tomadores de decisão. Essa transparência possibilita o escrutínio detalhado do processo decisório e aumenta o conhecimento de como o sistema político e seus atores se relacionam. (GOZETTO, 2012).

A respeito da importância da transparência, e dos objetivos principais de incluir regras claras sobre publicidade e prestações de contas, Mancuso e Gozetto (2011, p. 126), ao tratarem da regulamentação do *lobby*, afirmam:

Quanto ao objetivo da transparência, a ideia é promovê-lo por meio da divulgação pública da atividade dos lobistas referente às questões que interessam a quem contrata seus serviços. Espera-se que a publicização transparente do lobby gere diversos subprodutos valiosos: (i) combata acordos secretos e ilícitos entre lobistas e agentes públicos; (ii) incentive os interesses organizados a apresentar melhores argumentos em defesa de seus pleitos; (iii) facilite o trabalho realizado pela mídia e por organizações sociais de defesa do interesse público, para informar a sociedade sobre a atuação dos interesses organizados em torno de questões que figuram na pauta decisória do poder público; (iv) desperte a atenção dos cidadãos para os processos decisórios em curso, bem como para os interesses que esses processos mobilizam, capacitando-os a formar opiniões bem fundamentadas sobre as questões públicas, e seu impacto potencial em suas vidas. Essas opiniões podem orientar a participação qualificada dos cidadãos em eventos como eleições, consultas públicas e audiências públicas, entre outros; e (v) motive segmentos sociais desmobilizados a participar do jogo político, ao perceberem que interesses opostos já estão envolvidos.

Outra ausência perceptível no que diz respeito à transparência é a do dever do profissional lobista de declarar a entidade representada e a decisão política que se pretende influenciar. Essa disposição, embora seja de difícil fiscalização, reforça o dever de transparência e de impessoalidade no trato com poder público por parte dos agentes de relações institucionais e governamentais. Antes de qualquer exposição, argumentação ou pedido, o lobista teria a obrigação de expor a partir de qual interesse surgem as suas demandas.

Nota-se também a falta de um dispositivo que obrigue o tomador de decisão a ouvir partes antagônicas, ou seja, lobistas que representem interesses divergentes no mesmo assunto tratado pela decisão política. Significa dizer que faltam mecanismos que garantam isonomia. A redação se limite a incluir a isonomia como princípio da atividade.

Quanto ao objetivo de equilibrar o jogo de interesses, a ideia é garanti-lo obrigando os tomadores de decisão a recepcionarem correntes de opinião diversas, sempre que forem alvos de um *lobby* específico, durante o processo de instrução prévio à deliberação. Essa

determinação pode ser de grande utilidade quando a transparência do *lobby* não for suficiente, por si só, para mobilizar interesses antagônicos. (MANCUSO e GOZETTO, 2011).

Por fim, tampouco se nota qualquer tentativa de obrigar as entidades que realizam o *lobby* de adotarem políticas de integridade e honestidade, ou de demonstrarem que estão cumprindo todas as normas legais aplicáveis, como sugerido pela OCDE. Não se faz menção a um código de ética da profissão, nem em dever de prestação de contas com a sociedade.

Uma norma que regulamenta o *lobby* sem tratar dessas questões fundamentais pode acabar se tornando inócua, não servindo para acabar com privilégios que alguns setores, ou mesmo para democratizar e tornar mais transparente e republicano o jogo de forças por trás das decisões políticas (MANCUSO e GOZETTO, 2011).

5.3 Decreto do *Lobby* da CGU

No Brasil, o Gabinete da Controladoria Geral da União (CGU) é um órgão do Governo Federal, encarregado na defesa de bens públicos, à transparência, prevenção e combate à corrupção, responsável por supervisionar a implementação das Convenções Internacionais contra Corrupção ratificadas pelo Brasil (OEA, OCDE e UNCAC). Há uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à lavagem de Dinheiro (ENCCLA). No âmbito do executivo, algumas iniciativas já trataram da atividade de *lobby*, como o Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000); a portaria da Casa Civil nº 34 de 2001, a qual regula audiência públicas e a conduta ética dos servidores públicos ligados a presidência e a vice-presidência; e o Decreto nº 4.334/2002.

O Governo Federal Brasileiro promoveu nas duas últimas décadas uma série de reformas no setor público, com objetivo de aprimorar a governança pública, tornando o governo mais eficiente e responsável no combate a corrupção. O *Sistema de Integridade da Administração Pública Federal*, analisou a implementação de instrumentos de integridade. A avaliação foi realizada com base em princípios desenvolvidos pela OCDE:

- *Principles for Managing* – Princípios para uma gestão de ética no serviço público;
- *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* - Diretrizes sobre a gestão de conflitos de interesse no serviço público;
- *Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement* – Princípios para o fortalecimento dos contratos e das licitações públicas.
- *Principles for Transparency and Integrity in Lobbying* – Princípios de transparência e integridade nos processos de intermediação de interesses.

O Brasil ainda busca um marco legal na intermediação de interesses. A maior preocupação do Governo Federal, deve ser a transparência baseada em normas claras e exequíveis, a fim de aumentar a integridade nas atividades de *lobby*. A avaliação da OCDE sobre governança pública, considera essenciais as seguintes propostas de ação:

- O esclarecimento de questionamentos públicos em relação às atividades de intermediação de interesses, para que se compreenda os desafios do desenvolvimento de normas apropriadas para aumentar a transparência e integridade nas atividades de *lobby*. Esse objetivo deve estar baseado no contexto administrativo específico do Brasil, evitando a reprodução de instituições e medidas adotadas em outros países;
- Estabelecer normas claras de conduta para agentes públicos, orientando os correspondentes de que forma devem interagir com os lobistas, gerenciando possíveis conflitos de interesses, nos casos de agentes que deixam o serviço público para se tornarem lobistas. As atenções devem se voltar para garantir a complementaridade entre os projetos de lei relativos às atividades de *lobby* e aos conflitos de interesse, visando assegurar o apoio aos “pós-emprego”, sem que isso impeça o ingresso de pessoas altamente qualificadas no serviço público;
- Estabelecer normas e procedimentos claros para a coleta e divulgação de informações sobre as atividades de *lobby*. Uma lei efetiva de regulamentação de *lobby* deverá garantir que: “i) as informações colhidas sejam relevantes para os objetivos fundamentais de promover a integridade, a transparência e a eficiência; ii) os pedidos de informações públicas sejam realistas em termos práticos e do ponto de vista jurídico. Os requisitos essenciais de divulgação devem extrair informações que: i) verifiquem os objetivos das atividades de *lobby*; ii) identifiquem os respectivos beneficiários, e, iii) indiquem o público-alvo das atividades de *lobby*”;
- Adotar mecanismos para garantir conformidade com as regras de intermediação de interesses. Para se garantir a conformidade, deve se desenvolver um conjunto de práticas, envolvendo os atores, equilibrando os incentivos e sanções. O cumprimento dos objetivos de uma eventual legislação que regulamente o *lobby*, exigira que os servidores tenham autonomia para interpretar e analisar os processos recebidos nos canais de denúncia, encaminhando quando necessário, para abertura de investigações criminais. (OCDE, 2011)

Com base nas recomendações da OCDE, o Governo Federal, por meio da Portaria de nº 1.081/2016, assinada pelo Ex-Ministro da CGU, Torquato Jardim, criou grupo de trabalho (GT) para propor solução à proposta de regulamentação do *lobby*. No relatório, o grupo sugeriu alterar a expressão *lobby* para relações governamentais ou representação social. Objetivo é estabelecer regras para realização de audiências destinadas a influenciar o processo decisório governamental, observou-se questões relacionadas à prevenção e ao combate a corrupção.⁹⁹

Segundo o relatório do GT, algumas observações devem ser contempladas na regulamentação do *lobby*, que é definido como atividade que tem por objetivo influenciar processos decisórios governamentais e que deve ser exercida de forma organizada, por indivíduos ou grupos de interesses definidos e legítimos, conforme a lei e a ética. *Lobby* trata-se de uma representação social, promove o diálogo multilateral para o conhecimento entre as partes. O relatório afirma que “o *lobby* ocorrerá sempre, independentemente de

⁹⁹ Relatório do grupo de trabalho, Portaria nº 1.081/2016 https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf

regulamentação”, pois os diferentes grupos de interesse, sempre tentarão influenciar o processo decisório, ainda que não existam meios institucionais claros (CGU, 2016).

Para a CGU, a regulamentação do *lobby*, torna a atividade transparente para seu exercício, com respeito aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e publicidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal. Para se garantir a transparência, os “canais institucionais” devem ser claros para os particulares, deve se criar “identificação ou capacitação” para que os agentes públicos, saibam quem está solicitando audiência, e quais interesses estão sendo representados (CGU, 2016).

Um ponto que merece destaque no GT, é uma observação quanto ao credenciamento, que segundo a CGU, não pode ser confundido com um registro cartorial burocrático, pois “traria entraves para o exercício da atividade”, o credenciamento é importante para “prover o poder público de informações mínimas para a concessão de audiências”. É essencial registrar as informações sobre pedidos de audiências, para que se garanta à sociedade a ampla publicidade dos atos públicos (CGU, 2016).

Conforme relatório do GT, as sugestões da CGU para a regulamentação do *lobby* são:

- Elaborar regulamento aplicável ao Poder Executivo federal;
- Expressão *lobby* como “relações governamentais” ou como “representação social”;
- Diferenciar o *lobby* de outras atividades, como educação e relações públicas, que não tenha por objetivo influenciar processos decisórios;
- 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 deseje tratar e sobre quem efetivamente representa, sob pena de não ser concedida a audiência;
- 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;
- Estabelecer limites claros para o recebimento de presentes e outros tipos benefícios por agentes públicos. As regras devem ser objetivas, para que, diante de situações práticas, os agentes públicos possam ter clareza do que se pode ou não aceitar. Importante ressaltar que tais regras também têm reflexo no meio empresarial, pois as empresas irão adequar seus programas de compliance para evitar que práticas relacionadas à promoção de suas atividades sejam caracterizadas oferecimento de vantagens indevidas aos agentes governamentais.

Conforme podemos perceber, ao compararmos às sugestões da CGU com as recomendações da OCDE, verificamos que a CGU entende que o *lobby* é uma atividade legítima. Ambas propostas se complementam, tendo como objetivo exercer o *lobby* dentro da

estrita legalidade, para isso, os limites para seu exercício e as regras para o relacionamento entre autoridades e representantes de interesses, devem ser claras.

Inspirado no modelo chileno de regulamentação de *lobby*, a CGU está definindo a redação final de um decreto com regras mais claras sobre representação de interesse, regulamentando a prática do *lobby* no Poder Executivo. Segundo Ministro Wagner Rosário, entre as medidas, está a criação de uma central de informações sobre a agenda de autoridades, “um sistema unificado de informações sobre reuniões e audiências marcadas para os gabinetes e palácios da União, com dados detalhados sobre o motivo, hora, local, participantes, quem está sendo representado e qual é o assunto tratado”¹⁰⁰

Conforme o Ministro da Controladoria Geral da União, Wagner Rosário, o Governo deve utilizar o decreto como sugestão de alteração no projeto de lei que regulamenta o *lobby*, do deputado Carlos Zarattini. Para o ministro, o projeto de lei deve definir o que é a atividade profissional de *lobby* e quais avanços devem ser feitos em termos de transparência. Também deve estabelecer que qualquer pessoa pode exercer a atividade de lobista.

Atualmente, está em vigor uma resolução da Comissão de Ética Pública da Presidência da República¹⁰¹, que estipula algumas regras de publicidade e divulgação da agenda de secretários e ministros. Como não possui a mesma força de um decreto, esta resolução acaba sendo ignorada por grande parte dos órgãos públicos. A inclusão de órgãos estatais ainda deve ser discutida com o governo, porém, deve se considerar um fator complicador, o fato de algumas empresas atuarem com informações estratégicas de mercado. A CGU defende a divulgação e publicidade da agenda do ministro e seus secretários. Entretanto, ao analisarmos o site da CGU, em 27 de novembro de 2019¹⁰², observamos que o último registro de agenda ministerial, foi em 15 de junho de 2018.

¹⁰⁰ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,decreto-de-bolsonaro-vai-exigir-transparencia-para-o-lobby,70002816176>, disponível em 08.07.19.

¹⁰¹ Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/legislacao/etica512>

¹⁰² Para consultar agenda do Ministro acessar: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/agenda-de-autoridades/agenda-de-autoridades>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação é uma contribuição ao debate acadêmico sobre grupos de interesse e pressão, tráfico de influência e corrupção. Buscou-se analisar os elementos do ordenamento jurídico brasileiro e como eles poderiam dotar ou não a prática de *lobby* em conformidade com o que se espera normativamente falando da atividade. Duas proposições encadeadas foram propostas para atingir esse fim:

- *O ordenamento jurídico e normativo brasileiro, na sua forma atual, apresenta condições necessária para distinguir os crimes de tráfico de influência e de corrupção ativa da atividade do lobby, porém não suficientes para assegurar a realização de boas práticas nesse setor.*
- *A incorporação da regulamentação do lobby ao ordenamento jurídico pode oferecer os elementos de suficiência para incentivar as boas práticas para o setor.*

Tais proposições estão respaldadas na compreensão de que dentro do ordenamento jurídico nacional há elementos que legitimam a atividade do *lobby*, cujo marco principal é a Constituição Federal de 1988. A participação do cidadão nos processos de tomada de decisão é um direito legítimo, assim como a observância dos princípios da publicidade, liberdade de associação, o acesso à informação, livre expressão de ideias, livre exercício do direito de petição, entre outros. No entanto, a despeito desses argumentos, elementos de percepção social e cultural do lobby, que, pela proximidade que desenvolve junto aos tomadores de decisão, naturalmente vinculam influência a desvios de poder e, conseqüentemente, à corrupção.

Embora não se possa afirmar categoricamente que a regulamentação do *lobby* seja um mecanismo eficaz para combater a corrupção e outros ilícitos, tendo em vista a complexidade do fenômeno, sua concepção pode oferecer elementos de blindagem à atividade de representação de interesses. Assim, não se pode negar que sua ausência dificulta a distinção entre *lobby* de atividades ilícitas.

Esta dissertação, foi apresentada em cinco capítulos:

No primeiro capítulo, abordamos a origem e definição de *lobby*. Conforme foi visto, não existe uma definição de *lobby* única, mas podemos compreendê-lo como *atividade exercida dentro da lei e da ética, praticada por grupos de pressão organizados, com objetivo de influenciar decisões governamentais*. Quanto à discussão acerca da licitude ou não do *lobby*, entendemos, que sem uma definição jurídica e positivada de *lobby*, ainda haverá permanente

dificuldade para o devido enquadramento das ações que refletem a melhor forma de representar interesses.

Quanto às expressões “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, entende-se que ambas reúnem um conjunto de indivíduos com motivações em comum. Conforme explica Meyer-Pflug (2009), os grupos de interesse ligam pessoas com filosofias semelhantes, mas que podem permanecer num estado de inércia, sem nunca adotar postura de pressão. A diferença entre grupos de pressão e de interesse pode ser transitória, quando os grupos de interesse passam a atuar ativamente e politicamente em defesa de suas ideias, passam a ser chamados por grupos de pressão.

Lobby, advocacy, relações públicas e relações governamentais são todos conceitos relacionados a formas de relacionamento com o Estado, geralmente associados com estratégias e táticas organizadas, aptas a identificar riscos e oportunidades entre os interessados. Conforme ensina Mancuso (2011), relações públicas é um conceito mais abrangente, pois engloba a relação de diversos atores sociais, não apenas entre o poder público e o Estado, mas também com os cidadãos e a sociedade em geral. Relações institucionais e governamentais é um conceito mais amplo do que *lobby*, “porque todo *lobby* é relação governamental, mas nem toda relação de uma empresa ou de um ator social com o poder público é *lobby*” (MANCUSO, 2011, p. 196). Dessa forma, novamente, é fundamental estabelecer um conceito jurídico, positivado, de forma a diferenciar a atividade das outras formas existentes de relação do Estado com o setor privado.

Do contrário, caso os grupos de pressão escolham o caminho da corrupção ou do tráfico de influência para garantir um resultado favorável, dois resultados podem ser facilmente destacados. Enquanto esses crimes não forem detectados, os custos para o seu exercício serão renovados a cada necessidade detectada, ou seja, em todas as vezes que o tema de interesse ocupar a escala de necessidades, novas negociações terão de ser feitas. E, se os crimes forem detectados, além das punições previstas, haverá um forte impacto negativo no campo reputacional, criando dificuldades futuras para as demandas que forem legítimas do grupo. Desse modo, o tráfico de influência e a corrupção serão sempre um caminho incerto e perigoso (GOZETTO, 2005).

No segundo capítulo, a análise doutrinária dos crimes de corrupção ativa e de tráfico de influência foi suficiente para constatar a impertinência da associação da atividade lobista com esses crimes. Mesmo podendo sofrer alguns ajustes, a atual legislação penal já oferece elementos necessários para distinguir *lobby* desses ilícitos. No entanto, a tipificação somente enquadra crimes e sua preocupação não é trazer os elementos constitutivos do que é realmente

o melhor exercício de representação de interesses. A carga das experiências negativas que associam *lobby* a ilícitos cria um conjunto de juízos que provocam as leituras e interpretações menos condizentes para o devido tratamento do tema. No capítulo, então, foi possível aferir que, na legislação estão presentes condições necessárias, porém não são suficientes para a distinção.

No terceiro capítulo, apresentamos como o *lobby* é compreendido em outros ordenamentos jurídicos e de que forma outros países se distinguem *lobby* de atividades criminais. Os países que regulamentam o *lobby* possuem mais facilidade para afastar a atividade de *lobby* da prática de atos de corrupção, defendendo uma relação direta entre regulamentação e redução dos casos de corrupção, além de ser uma forma de controlar os grupos de pressão e aumentar a transparência. Nos EUA, o Congresso aprovou em 1995, o *Lobbying Disclosure Act*, que não trata *lobby* como crime, mas determina sanções para quem conscientemente descumprir a lei.

A diferença entre *lobby*, tráfico de influência e corrupção, de fato, mesmo com iniciativas de regulamentação, ainda passa por imprecisões. Begovic (2005) sugere que a diferença entre *lobby* e corrupção pode estar nos meios utilizados para obter o resultado. Mancuso (2007) afirma que tentativas de influenciar decisões políticas podem assumir uma forma ilícita. No capítulo, buscamos apresentar algumas regras discutidas quando os atos de pessoas públicas e privadas ultrapassam os limites da atividade do *lobby* e se transformam em atos de corrupção.

Tratados e Convenções internacionais reconhecem a importância de medidas preventivas e punitivas contra corrupção. A Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção, foi realizada entre janeiro de 2002 e outubro de 2003, abrange formas diferentes de corrupção, como suborno, tráfico de influência, abuso de função e atos de corrupção do setor privado.

Em 2009, a OCDE analisou experiências de regulamentação e autorregulação de lobistas e desenvolveu “10 Princípios para a Transparência e a Integridade do *Lobby*”. Em 2010, foi aprovada recomendação por aquela organização, a qual recomenda que cada país deve adotar soluções para atividade de *lobby*, de acordo com seu contexto social. Trata-se de um documento robusto e que procurou dar um tratamento holístico para que países busquem o melhor modelo de regulamentação que leve em consideração os contextos sociais e históricos do país, bem como ser estruturado com vistas à sua efetividade. A norma deve primar pela transparência na relação com o poder público (por meio de prestações de contas e registro de audiências), e buscar garantir isonomia, na tentativa de reduzir desigualdades de acesso e

capacidade de organização entre grupos com menor capital cultural e econômico e grupos historicamente mais favorecidos na relação com o poder público.

No quinto capítulo, analisamos diversas propostas que buscaram regulamentar o *lobby*, no âmbito federal. Todas as propostas encontram fundamento no direito de petição, nos princípios que regem a administração pública, como moralidade e transparência; e regras de atuação dos agentes públicos. Nesta dissertação optou-se por centrar a atenção ao Projeto de Lei nº 1.202/2007, por ter sido o que mais avançou e também por que seu texto buscou dialogar com os princípios sugeridos pela OCDE. Mas, apesar de o projeto inovar positivamente em conceitos, definições, regras de cadastramento, ainda apresenta falhas comprometedoras como a ausência de dispositivos mais claros sobre o dever de transparência, a falta de garantia de isonomia dos lobistas no trato com o poder público, além de não mencionar qualquer dever prestação de contas.

A criação de lei não é tarefa fácil; o que se aplica nos Estados Unidos, não necessariamente tem aplicação no Brasil. Estabelecer regras para ampliar a transparência no *lobby* é um problema político, quando atinge a agenda política os legisladores devem enfrentar o desafio (ARAGÃO, 1994). Aliás, ao repassar as propostas oferecidas pelo Congresso Nacional, mesmo do caso do PL nº 1.202/2007, chamou a atenção para a resistência a um debate franco, fundamentado e robusto sobre o *lobby*. Esse assunto dificilmente encontra espaços na agenda legislativa, prevalecendo o silêncio e a manutenção do status quo, qual seja, a dificuldade de profissionais sérios atuarem no mercado da defesa de interesses e as contínuas aberturas e atalhos tomados por grupos de pressão que optam pelos caminhos ilícitos para exercerem influência.

Considerando os desafios éticos que esta atividade oferece e as dificuldades demonstradas pelo Poder Legislativo, também chama a atenção o Poder Executivo silenciar frente ao *lobby*. Acredita-se que a gestão pelo combate aos ilícitos seria suficiente para disciplinar a atuação dos grupos de pressão. No entanto, como vimos nesta pesquisa, trata-se apenas de uma condição necessária, porém insuficiente para debelar as práticas criminosas. A CGU foi um dos poucos órgãos que tem trabalhado em iniciativas normativas que ultrapassem o lugar comum da abordagem criminal, no âmbito do Poder Executivo. A promessa é conferir à atividade do *lobby* transparência necessária para garantir a lisura das interações dos grupos de pressão com autoridades públicas. Tal normativo ainda não saiu do papel...

Tal como em outras agendas, os agentes políticos insistem em alternativas insuficientes para lidar com alguns fenômenos sociais, como a intermediação de interesses. Resumir essas atividades a esquemas espúrios de relação com o poder é limitar o alcance e a

importância de uma participação cidadã e democrática dos diversos grupos sociais, organizados ou não. É preciso furar essa barreira para alcançarmos novos estágios de cooperação entre Estado e sociedade.

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Murillo de Brasil e Argentina: Abordagem Comparada sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo – Tese de Doutorado, Brasília: UnB, 2000.

_____. Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

_____. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. Revista de Sociologia e Política, Brasília, nº6/7, 1996.

_____. Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Abordagem ao Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires: Ed. Temas, 2002.

ABRIG, Cartilha de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) da Abrig: Diálogo, Ética e Transparência. Brasília, 2019.

ARANGUREN, Margarita Marín. *La sociedad civil em el proceso de toma de decisiones*, Universidad Externado de Colombia, 2006.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. Grupos de pressão, Grupos de interesse e Lobbies na Reforma política brasileira: incorporação de interesses e democratização apud Democracia: de onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão lobbies. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 2003.

AVIZÚ, Cristiane, *Lobbying*, a Atividade dos Grupos de Interesse e Grupos de Pressão – Atuação e Direito, Dissertação (Mestrado) São Paulo: PUC/SP, 2007.

BARBOSA, Alethéia Rocha. *Lobby*, relações governamentais e comunicação: como autores nacionais conceituam essa relação e qual a opinião de profissionais que atuam na área. Dissertação (pós-graduação *latu sensu* em comunicação organizacional) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

BAUER, Elisabeth e THIEL, Marie. *New lobbying law in France*. European Parliament, publicado em julho de 2018.

BAUMGARTNER, Frank e LEECH, Beth. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB. 1998. 11ª Ed.

BORIN, Jair. *O lobby na imprensa: tipificação e formas de atuação*. Cadernos de Jornalismo e Editoração, São Paulo, nº 22, 1988.

CALADO, Sofia Sobreira. Dissertação de Mestrado, *O Crime de Tráfico de Influência – a Questão da Influência Suposta*, Lisboa, 2016

CÂMARA, Cristina, *Advocacy e lobbying*, Revista Eletrônica Portas, v.4, n.4, 2011

CAMPOS, Hélio Ourém, *O lobby e a Lei*, Revista da Faculdade de Direito UFRJ, v.1, n.19, 2011

CANOTILHO, J.J Gomes, MENDES, Gilmar Ferreira, SARLET, Ingo Wolfgang, STRECK, Lenio. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Edição, São Paulo; Editora Saraiva jur, Série IDP, 2018

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. *Regulating lobbying: a global comparison*. England: Manchester University Press, 2010.

COELHO, Gabriel Rodrigues; JUNQUEIRA, Ana Claudia S. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*. Arcos. 2012. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade>. Acesso em: 10 de nov. 2019.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato (1999). *O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais*. Revista Histórica, Rio de Janeiro: Volume. 5, nº 1, pág. 7-32.

DUTRA, Yamil e Sousa (1990) *Lobbies e Grupos de Pressão como Agentes de informação para o Poder Legislativo*, Revista de Informação Legislativa, ano 27, nº 107.

ECKSTEIN, Harry e APTER, David, *Comparative Politics*. Editora New York, 1963

EUROPEAN PARLIAMENT, *Transparency of lobbying in Member States, Comparative analysis*, Transparency Unit, abril de 2016. Disponível em <http://europa.eu/transparency-register>

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

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. *A teoria da escolha racional na ciência política: conceito de racionalidade em teoria política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 16, nº 45, 2001.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão, *Processo Legislativo e Lobby: estudo da percepção institucional dos agentes de Lobby pela Câmara dos Deputados e graus de colaboratividade*. Belo Horizonte, 2016.

FIGUEIREDO, Carlota Rocha. *Dissertação de Mestrado- Tráfico de Influência: análise crítica da incriminação*. Lisboa, 2012.

FINER, S. *Anonymous Empire*, London: The Pall Mall Press. 1958

GELAK, Deanna. *Lobbying and Advocacy: Winning Strategies, Resources, Recommendations, Ethics and Ongoing Compliance for Lobbyists and Washington Advocates*. The Capitol. Net. 2008.

GIOVANNONI, Francesco, *Lobbying versus corruption*, CESifo DICE Report, 2011

GOLDENBERG, Adam e FIRESTONE, Jessica, *Lobbying in Canada after R.v. Carson*, Mccarthy tetrault, 2018

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. Brasília, 2005.

GOZETTO, Andréa Cristina O. Instituições de Controle em perspectiva comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil. 36º Encontro Anual da ANPOCS, Grupo de Trabalho 12 (Estudos sobre Estados Unidos). Águas de Lindóia, 2012. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt12-2/7971-instituicoes-de-controle-em-perspectiva-comparada-a-regulamentacao-do-lobby-nos-eua-e-brasil/file> . Acesso em: 08 de nov. 2019.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Relações Governamentais como fator de competitividade. Cadernos Adenauer XIX, 2018, nº 2.

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

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira e MORGADO, Renato Pellegrini, Guia para construção de estratégias de *advocacy*: como influenciar políticas públicas, Piracicaba – SP, Imaflora, 2019.

GRAZIANO, Gigi. *Lobbying*, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. Rio de Janeiro, v. 37, nº 2, 1994 GRAZIANO, Luigi (1997) – *Lobby* e o Interesse Público, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 12, nº 35.

GREGORY, William A, Hugo Black's Congressional Investigation of *Lobbying* and the Public Utility Holding Company Act: A Historical View of the Power Trust, New Deal Politics, and Regulatory Propaganda. Georgia State University College of Law, 1976

HECHLER, Hannes, HUTER, Mathias e SCATURRO, Ruggero, *UNCAC in a nutshell 2019*.

KEY, V. O. *Politics, Parties & Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Co., 5th ed., 1964.

LEAL, Rogerio Gesta e SILVA, Ianaiê Simonelli. As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea, 2014, Santa Cruz do Sul.

LODI, João Bosco, *Lobby: Os Grupos de Pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.

MANCUSO, Wagner Pralon, *O Lobby na Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo*. Tese (Doutorado) São Paulo: USP, 2004.

MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby* e responsabilidade política e corporativa. 2011, disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321205714_Lobby_e_responsabilidade_politica_e_corporativa

MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no Debate sobre regulamentação do *lobby* no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 53, n. 212, p. 41-56, out. /dez. 2016.

MANCUSO, Wagner Pralon, GOZETTO, Andréa Cristina O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas. São Paulo, v. 8, nº 14, 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon; IANONI, Marcus; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e reforma política*. Teoria e Debate, v. 98, 9 mar. 2012. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/lobby-e-reforma-politica?page=full>.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro e OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares, O Brasil e o combate internacional a corrupção, citação retirada da Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 46, nº 181, janeiro/março de 2009.

MEYNAUD, Jean. *Les Groupes de Pression em France*. Paris, Librairie Armand Colin, 1958

MILLER, David e Dinan, Corridors of Power: *Lobbying in the UK*, ano 2008.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Manual de Direito Penal Contemporâneo. 1ª ed. Chiado Editora, 2015.

MOURA, Cláudia Peixoto, História das Relações Públicas: fragmentos da memória de uma área, PUC RS, Porto Alegre, 2008.

NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. *Lobby e sua regulamentação no Brasil; uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização*. Dissertação de Mestrado no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

NIEBUHR, Karlin Olbertz, Regulamentação do *Lobby* (Propostas em trâmite e a experiência francesa) 2018.

OCDE. *Lobbyist, Government and Public Trust, Increasing Transparency Through Legislation.*, Volume 1, 2009.

OCDE. Avaliações da OCDE sobre Governança Pública Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, 2011.

OECD. **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying**. OECD/LEGAL/0379. Genebra: fev. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf> .

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese de Doutorado UniCamp. 2004.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo, Ed USP, 1999.

PATO, Anabela da Cruz, Dissertação de Mestrado – O Papel do Relações Públicas na Sociedade Contemporânea, nascimento, percurso e futuro da actividade, Universidade de Coimbra, 2009

PRITZL, Rupert, *Lobbyismus in der modernen Politikberatung, Legale Interessenvertretung versus illegale Interessendurchsetzung in der Demokratie*.

RAMALHO, César Fonseca, Transparência e prevenção da corrupção – Desenho institucional e atores: Um estudo comparado Brasil- Chile, Salvador, UFBA Dissertação de Mestrado

RAUCH, Jonathan. *Demosclerosis: the silent killer of American government*. New York: Times Books, 1994.

REINBERG-LEIBEL, Magdalena, *Transparency Internacional Austrian Chapter, Verein Zur Korruptionsbekämpfung – Lobbying in Austria, In Whose Interest? What are we allowed to know?* Dezembro/2014. Disponível em www.ti-austria.at.

REZENDE, Daniel Oliveira, *Lobby no Brasil: Caminhos para regulamentar uma atividade e aprofundar a democracia*. Estudo de caso do Projeto de Lei nº 1.220, de 2007. UnB, Brasília, 2018.

RIOS, Enrique Correa, *El lobby no es tráfico de influencias*, Revista Capital, Las Condes, 2019.

RODRIGUES, Almira. *Advocacy: uma ação política de novo tipo*. 1999. Disponível em <http://www.cfemea.org.br/>. Acesso em 01/09/2019.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira, *A regulamentação do lobby em países selecionados da Europa*. Câmara dos Deputados, Biblioteca Digital, Brasília, 2011.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira, *Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos*. Brasília, 2012.

ROSA, Márcio Fernando Elias, *Corrupção como entrave ao desenvolvimento*, 2003, Revista Bonijuris, ano XVI, nº484.

SANSON, Alexandre, *Dos Grupos de Pressão na Democracia Representativa*, Tese (Doutorado), São Paulo: USP, 2013.

SANTOS, Luiz Alberto. *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 (Doutorado) – Brasília: UnB, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo, *O Parlamento sob influência: O Lobby da Indústria na Câmara dos Deputados*, Tese (Doutorado) Recife: UFP, 2011.

SILVA, Rafael Silveira, *Curso A Dinâmica dos Poderes da República - A teoria política dos grupos*. Instituto Legislativo Brasileiro, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 3.ed. São Paulo: RT, 2013, p.359.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição, São Paulo, Saraiva, 2003.

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

TRANSPARENCY INTERNACIONAL, *Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access*. 2015,

UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime, State of implementation of the United Nations Convention against Corruption; Criminalization, law enforcement and international cooperation*, 2ª edição, Vienna, 2017.

VIANNA, Maria Lucia, (1994) *Lobismo: Um Novo Conceito para Analisar a Articulação de*

Interesses no Brasil – Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, Texto de Discussão nº 25.