

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO**

GUSTAVO MARTINELLI TANGANELLI GAZOTTO

**O LOBBY E SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL:
entre influência privada e interesse público**

CURITIBA

2021

GUSTAVO MARTINELLI TANGANELLI GAZOTTO

**O LOBBY E SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL:
entre influência privada e interesse público**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de Concentração: Direito Econômico e Desenvolvimento, da Escola de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Gabardo
Coorientadora: Profa. Dra. Ana Claudia Santano

CURITIBA

2021

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Pamela Travassos de Freitas – CRB 9/1960

G2911
2021

Gazotto, Gustavo Martinelli Tanganelli
O lobby e sua regulamentação no Brasil : entre influência privada e interesse público / Gustavo Martinelli Tanganelli Gazotto ; orientador: Emerson Gabardo ; coorientador: Ana Claudia Santano. – 2021.
215 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021
Bibliografia: f. 182-201

1. Grupos de pressão – Brasil. 2. Lobby - Regulamentação. 3. Política pública. 4. Sociedade civil. 5. Relações públicas. I. Gabardo, Emerson. II. Santano, Ana Claudia. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-Graduação em Direito. IV. Título.

Doris. 4. ed. – 322.430981

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ATA Nº639/2021 DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE GUSTAVO MARTINELLI TANGANELLI GAZOTTO

Aos vinte e seis dias do mês de março de dois mil e vinte e um, às 18:00 horas, tendo em vista o Estado de Emergência decretado em razão da pandemia do COVID19, reuniu-se remotamente com a utilização de aplicativo (ZOOM) que permite a inteiração de todos em tempo real, a banca examinadora constituída pelos professores **Dr. Emerson Gabardo (Orientador/Presidente)**, **Dra. Ana Claudia Santano (Coorientadora – UniBrasil)**, **Dra. Eneida Desiree Salgado (UFPR)** e **Dra. Margarete de Castro Coelho (UniCEUB)**, para examinar o trabalho do aluno **GUSTAVO MARTINELLI TANGANELLI GAZOTTO**, ingressante no programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, no primeiro semestre de dois mil e dezenove para a área de concentração “**Direito Econômico e Desenvolvimento**”. O aluno apresentou a dissertação intitulada: “**O LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL: entre influência privada e interesse público**”, tendo iniciado com uma exposição sumária da dissertação e, em seguida, sendo procedida a arguição dos membros da Banca de Avaliação. Após a defesa do trabalho foram atribuídas notas e o mestrando foi **APROVADO** com média 10,0 (dez). A sessão encerrou-se às 19h50min. Para constar a ata vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Nota: 10,0



Dr. Dr. Emerson Gabardo (Orientador)

Nota: 10,0



Dra. Ana Claudia Santano (Coorientadora – UniBrasil)

Nota: 10,0



Dra. Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Nota: 10,0



Dra. Margarete de Castro Coelho (UniCEUB)

Curitiba, 26 de março de 2021.

Para Milton e Andrea,
fonte de tudo o que é bom.

AGRADECIMENTOS

Já dizia João Cabral de Melo Neto, “um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos.” É que todas as conquistas da vida dependem da comunidade, da solidariedade. Não existe vitória que não seja no plural. Esta pesquisa não é exceção. Sem medo de ser prolixo e com amplo sentimento de gratidão, dedicarei boas linhas àqueles que, de algum modo, participaram dessa jornada. Não são poucas pessoas.

Em primeiro lugar, minha boa família. Agradeço à minha mãe, Andrea, pelo inesgotável apoio e carinho; ao meu pai, Milton, pela parceria de vida, pelas conversas até tarde da noite, por ouvir meus devaneios. A lembrança de meus pais me enche os olhos. São exemplos de alteridade, de torcida, de bondade para com o outro. Gente que sabe o que é bom para a vida, que ri de boca aberta, que abraça forte, que valoriza o chão de terra e a jabuticabeira. Gente que cuida e ensina o amor. Tanto é assim que pude dividi-los, sempre, com minha irmã Giovanna e meu irmão Gabriel, a quem também presto homenagem. Nas dificuldades da vida, é muito bom ter irmãos; melhor ainda, nas horas de alegria.

Agradeço à Juliana, minha grande parceira. Minha amiga, minha namorada – minha noiva enquanto escrevo estas páginas. Que a inconstância da vida possa nos trazer outros predicados – esposa, mãe de meus filhos – mas que mantenha sempre forte o vínculo de amor, respeito e amizade entre nós. Agradeço ao café quente pela manhã, que me colocava pronto para a escrita; pelas conversas até tarde da noite; por ouvir minhas frustrações, medos e lamentos; agradeço pelos momentos de silêncio e de risada, pelas distrações de todas as horas e por me dar espaço de pensamento. Agradeço, sobretudo, pelo apoio incondicional. A vida é muito boa quando se tem um amor.

Tenho imensa gratidão ao Prof. Dr. Emerson Gabardo, professor que incorpora a função de orientador. Verdadeiro conselheiro, que a sorte a minha ter sido aceito por alguém que ocupa os espaços de admiração intelectual e mentor de vida. Além de iluminar o caminho deste trabalho acadêmico, o professor Emerson me ensinou o valor da solidariedade, da importância de se construir pontes para o avanço comunitário e, sobretudo, que a vitória é algo coletivo. Orientador presente, que compartilha oportunidades e abre portas a seus pupilos. Realmente, foi uma grande

alegria dividir discussões e estudos ao longo dos breves dois anos de orientação. Que eu possa seguir compartilhando desses aprendizados por muito mais tempo.

Agradeço à minha coorientadora, Profa. Dra. Ana Claudia Santano, referência de intelectual profunda e humana. Lembro que conheci a Professora Ana Claudia quando ainda estava na graduação. Com receio da recusa, com medo de faltar com as palavras próprias, com a inexperiência da idade, convidei a professora para compor a mesa avaliadora dos artigos de Direito do Estado para os Anais do PET – Direito. Junto a ela estava o próprio Prof. Emerson Gabardo. Pela primeira vez, o destino brincalhão nos colocou em união acadêmica. Com leitura perspicaz, profundo do tema e comentários brilhantes, não poderia ter tido maior alegria que ser mentorado por um de meus marcos teóricos e referência intelectual. Fui verdadeiramente privilegiado.

Aos membros da banca, seleta escolha, pela atenta leitura do trabalho e pelos comentários inteligentes que apenas o aprimoraram. Ter a honra de ser avaliado pela Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado e pela Profa. Dra. Margarete de Castro Coelho é privilégio ímpar e que credencia estas páginas com valor superior ao que talvez tivessem anteriormente.

Na distância da família, algumas pessoas me trouxeram a sensação de estar em casa. Não tenho palavras para agradecer o carinho e compreensão com que minha mãe curitibana, Andrea Bertholdi, me tratou ao longo desse período de ausência. Também ganhei uma irmã: Luiza Bertholdi foi amiga confidente de todas as horas, foi parceira de risadas, de apoio mútuo, de comunidade. Agradeço ainda, ao meu grande amigo e parceiro, Carlos Eduardo Bertholdi. Mais uma vez é preciso dizer, que sorte a minha.

“Quem tem um amigo tem tudo”, disse Emicida. Agradeço a todos os bons amigos e amigas que estiveram presentes ao longo desse processo. Gratidão ao Pedro Guimarães, meu sócio de escritório e amigo do peito, que tantas vezes segurou a barra para que eu pudesse dedicar dias de estudo. Agradeço aos meus colegas Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano – o NUPED da PUCPR – e àqueles que participaram das discussões em Direito Digital entre 2020 e 2021, em especial Lucas Bossoni Saikali, Giulia Andrade, Fábio Santos, Ana Cristina Viana, Marcus Sanchez, Daniel Borda, Renata Carvalho Kobus e João Miguel França. Vocês mantiveram a chama da amizade mesmo com a distância causada pela pandemia da COVID-19 e trouxeram muita alegria a todo esse processo.

Agradeço, ainda, a tantos colegas que compartilharam a experiência de mestrado na PUC/PR, Antônio Krelling – o Tom, Hermelindo Chico – meu parceiro, Ana Paula Vasconcelos, Marina Bonatto, Angelina Colaci, Lucas Teider, Bruno Castro, Mirela Ziliotto, Nathalia Mattos, Bruna Ziliotto, Nicolle Sayuri e Elizabeth Pereira.

Tenho muita gratidão, ainda, a amigos e amigas que estiveram ao meu lado – ao lado esquerdo do peito: Camila Martins, Jonas Freitas, André Malczewski, Vitor Pereira Pacheco, Diego Meyer Sens, Thais Fonseca Mazzuchetti, Larissa Vial, Lucas Caetano, Marília Scriboni, Laudiene Andrade, Vinicius Souza, Jaqueline Sales, Breno Carraretto, Ana Cássia Barbosa, Carlos Fernando Gomes Junior, Bárbara Néspoli, Ícaro Lancelotti, Rafael Cury, João Pedro Roselino, João Vitor Poggiolli, Julia Maria Ruimatta.

Ainda, preciso agradecer a alguns tutores de carreira, os quais me ensinaram aquilo que a academia não pôde fazer e foram essenciais para que eu tivesse condições materiais de investir meu tempo na reflexão intelectual: Jovacy Peter Filho, Cássio Rebouças, Filipe Knaak Sodré, Rodrigo Sardenberg, Marlus Arns, Fernanda Andrezza e Ramon Bentivenha.

Muito obrigado   toda a equipe técnica da PUCPR, em especial a querida Eva Curelo e a diligente Nerissa Sulin. Não poderia faltar, igualmente, um agradecimento especial ao César, bibliotecário da PUCPR que me acompanhou nas empreitadas para conseguir as fontes de pesquisa utilizadas em todo o Brasil, mesmo com as universidades fechadas para atendimento presencial. Graças a ele pude acessar exemplares unicamente disponíveis na biblioteca da UNICAMP. César, sua ajuda foi essencial.

É preciso fazer um agradecimento institucional   Coordena o de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – por apoiar financeiramente este trabalho. Espero poder contribuir às ciências jurídicas e ao povo brasileiro a confiança que me foi depositada.

Por fim, a todos aqueles que acreditam e lutam por uma sociedade mais livre, justa e solidária, com igualdade material a todos e todas, onde não haja miséria e marginaliza o, onde não seja preciso passar fome ou dormir ao relento.

*To attain a victory, or a goal, one must have a vision of victory.
Political movements without a vision for victory are doomed, as
are nations, as are people.
(ABRAMOFF, 2011, p. 28)*

RESUMO

Investiga os efeitos da ausência de regulamentação da atividade de lobby no Brasil. Valendo-se do método dedutivo, facilitado pela revisão de literatura, a dissertação está dividida em três capítulos, cada qual com três subcapítulos, além do prólogo, da introdução e das conclusões. Após introito temático, o primeiro tópico apresenta a genealogia da teoria de grupos, em especial através da escola estadunidense. Igualmente, enfrenta o conceito de lobby, definido como a atividade de influenciar processos decisórios políticos nos Poderes do Estado, e apresenta as práticas usualmente utilizadas pelos lobistas. No item de fechamento, analisa o direito fundamental à participação popular, extraído da Constituição mediante interpretação da cláusula de abertura material. No segundo capítulo, contrasta dois efeitos da prática do lobby sobre o interesse público: em um ambiente de competição equilibrada e regulada, a presença de lobistas contribui para que o *decision maker* faça a escolha política satisfatória; por outro lado, a assimetria na disputa de influência corrobora com a captura das políticas públicas. Finalmente, distingue o lobby de ilícitos penais já tipificados no ordenamento jurídico brasileiro, como a corrupção, o tráfico de influência, a exploração de prestígio e a advocacia administrativa. No terceiro capítulo, investiga a regulação do lobby, em perspectiva comparada, nos sistemas dos Estados Unidos e do Chile. Igualmente, coteja todos os projetos de lei ordinárias e emendas constitucionais apresentados no Congresso Nacional desde 1988, valendo-se da metodologia desenvolvida pelo *Center for Public Integrity*. Por fim, apresenta e defende um anteprojeto de regulamentação do lobby. Conclui que a ausência de regulamentação da atividade de lobby dificulta o justo exercício do direito fundamental à participação popular, estimula disparidades entre grupos de interesses na disputa política, facilita a captura estatal e distancia a tomada de decisão política do interesse público metassociológico disposto no regime constitucional.

Palavras-chave: lobby; grupos de interesse; teoria da captura; interesse público; políticas públicas.

ABSTRACT

It investigates the effects of the lack of regulation of lobbying in Brazil. Using the deductive method, assisted by the literature review, the dissertation is divided into three chapters, each one with three subchapters, plus the prologue, the introduction and the conclusions. After a thematic introit, the first topic presents the genealogy of the group theory, in particular through the American school. Likewise, it discusses the concept of lobbying, defined as the activity of influencing political decision-making processes in the branches of government, and presents the practices commonly used by lobbyists. In the closing sub-item, it analyzes the fundamental right to popular participation, extracted from the Constitution by interpreting the clause of material openness. In the second chapter, it contrasts two effects of lobbying on the public interest: in an environment of balanced and regulated competition, the presence of lobbyists contributes to the decision maker being able to make a satisfactory policy choice; on the other hand, the asymmetry in the dispute for influence corroborates with the capture of public policies. Finally, it distinguishes lobbying from criminal offenses already typified in the Brazilian legal system, such as corruption, influence peddling, exploitation of prestige, and the misuse of public office. In the third chapter, it investigates the regulation of lobbying from a comparative perspective in the United States and Chile. It also compares all the bills and constitutional amendments presented to the National Congress since 1988, using the analysis methodology developed by the Center for Public Integrity. Finally, it presents and defends a draft bill for the regulation of lobbying in Brazil. It concludes that the lack of regulation of lobbying hinders the fair exercise of the fundamental right to popular participation, stimulates disparities between interest groups in political disputes, facilitates state capture, and create a distance between political decision making and the metasociological public interest provided by the constitutional regime.

Keywords: lobbying; interest groups; capture theory; public interest; public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ADI | Ação Declaratória de Inconstitucionalidade |
| AJUFE | Associação Brasileira dos Juizes Federais |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| art. | Artigo |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BTN | Bônus do Tesouro Nacional |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CNI | Confederação Nacional das Indústrias |
| CONAMP | Associação Nacional dos Membros do Ministério Público |
| CONJUR | Consultoria Jurídica |
| coord. | Coordenador |
| CPI | <i>Center for Public Integrity</i> |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| D.C. | <i>District of Columbia</i> |
| DEM | Democratas |
| ed. | Edição |
| Ed. | Editor |
| EUA | Estados Unidos da América |
| f. | Folha |
| GRECO | Grupo de Estudos Contra a Corrupção |
| H.R. | <i>House of Representatives</i> |
| HLOGA | <i>Honest Leadership and Open Government Act</i> |
| ISBN | <i>International Standard Book Number</i> |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LDA | <i>Lobbying Disclosure Act</i> |
| LINDB | Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| n. | Número |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| p. | Página |

| | |
|-------|--|
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PL | Projeto de Lei |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| PMI | Procedimento de Manifestação de Interesse |
| PROS | Partido Republicano da Ordem Social |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PUCPR | Pontifícia Universidade Católica do Paraná |
| RI | Relações com Investidores |
| RLA | Federal Regulation of Lobbying Act |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| trad. | Tradutor |
| UFIR | Unidade de Referência Fiscal |
| v. | Volume |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| PRÓLOGO | 14 |
| INTRODUÇÃO | 19 |
| | |
| 1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS ESCOLHAS PÚBLICAS | 23 |
| 1.1 Genealogia da abordagem de grupos e do pluralismo na democracia moderna | 23 |
| 1.2 O lobby como ele é: conceitos e práticas das relações governamentais.... | 40 |
| 1.3 Participação popular e lobby no direito brasileiro..... | 56 |
| | |
| 2 O LOBBY ENTRE O BEM E O MAL | 70 |
| 2.1 O bem: lobby como facilitador da escolha pública satisfatória | 71 |
| 2.2 O mal: captura das políticas públicas por interesses privados | 84 |
| 2.3 O que o lobby não é: corrupção, tráfico de influência, exploração de prestígio e advocacia administrativa..... | 104 |
| | |
| 3 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY: LÁ E AQUI..... | 121 |
| 3.1 A regulamentação do lobby em perspectiva comparada: Estados Unidos e Chile..... | 122 |
| 3.2 Projetos de regulamentação do lobby no Brasil: inércia, fracasso e tabu..... | 139 |
| 3.3 Apresentação do anteprojeto de lei para regulamentação do lobby no Brasil..... | 156 |
| | |
| CONCLUSÕES | 175 |
| REFERÊNCIAS..... | 182 |
| | |
| APÊNDICE A – ANTEPROJETO DE LEI PARA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY..... | 202 |
| APÊNDICE B – TABELA COMPARATIVA SOBRE PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY..... | 213 |

PRÓLOGO

“O lobby da morte cruzou a Praça dos Três Poderes.”¹ Assim começa o artigo de opinião do jornalista Rolf Kuntz, publicado no *O Estado de São Paulo*, para designar a empreitada de representantes da indústria na reabertura da economia, após a restrição de atividades econômicas não-essenciais, durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. Apesar do tom sensacionalista, a notícia retrata os elementos de fundo que construíram esta dissertação.

De um lado, o enigma sofisticado e sórdido que ronda a temática do lobby, ainda retratado como algo imoral ou cruel no imaginário popular brasileiro. Apesar de impactante, a ideia de “lobby da morte” poderia ter sido utilizada em inúmeras outras situações, sem causar estranhamento. Os comensais da morte poderiam ser engravatados da indústria farmacêutica, importadores de armas e munições ou concessionários de presídios que buscassem algum benefício governamental. Chamamos essas figuras de lobistas: agentes imorais que se valem da máquina pública para elevar seus ganhos privados, custe o que custar.

Do outro lado, a pandemia da COVID-19, parte integrante do meu processo de pesquisa, reflexão e escrita. Pouco antes de me debruçar sobre o teclado e digitar as primeiras páginas da pesquisa elaborada, o Coronavírus obrigou o fechamento de bibliotecas, distanciou o debate com colegas e professores e realocou a dinâmica produtiva integralmente para o espaço online. Em “A peste”, Albert Camus narra que, como todos os males do mundo, a doença pode servir para engrandecer, “mas é preciso ser louco, cego ou covarde para se resignar à peste.”² Assim, não há nada para ser celebrado quanto à pandemia da COVID-19 – ao contrário, a doença escancarou as desigualdades sociais no Brasil e demonstrou como mesmo os pequenos atos de poder político podem produzir tragédias.

Durante todo o ano de 2020, enquanto as praças acolhiam manifestações diárias de inúmeros grupos de interesses, clamando o retorno de suas atividades econômicas, os representantes do povo variavam em orientações, cedendo à pressão

¹ KUNTZ, Rolf. O lobby da morte na incursão ao Supremo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 10 maio 2020. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,o-lobby-da-morte-na-incursao-ao-supremo,70003298027>. Acesso em: 27 fev. 2021.

² CAMUS, Albert. **A peste**. Tradução de Valerie Rumjanek. São Paulo: Record, 2017, p. 88.

popular, às promessas da campanha eleitoral ou a supostos artigos científicos, interpretados conforme o sabor das partes: ora fechavam-se academias de ginástica, ora estimulavam a atividade física. Longe de seguir estudos sólidos e prezar pela contenção do vírus, as autoridades estavam absolutamente sujeitas à influência privada. O lobby – da morte, da indústria, do turismo, das escolas, do setor de eventos, da saúde e da vida – cruzou todos os Poderes.

Mas isso não surgiu com a pandemia da COVID-19. Ao revés, nas democracias modernas, o povo é livre para se associar e defender pautas específicas, inclusive perante o governo, requerendo a satisfação de determinado interesse privado. Contudo, cientes da disparidade de força político-econômica existente entre os grupos de pressão, e receosos da captura das instituições políticas por interesses privados, muitos países ocidentais buscaram regular as atividades de lobby. Esse foi o caso da Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos, Hungria, Lituânia, Peru, Polônia, Reino Unido, e também da União Europeia, em uma perspectiva supranacional.

No Brasil, contudo, a regulamentação dos grupos de pressão com vistas a influenciar a tomada de decisões políticas jamais se concretizou. Isso não significa desinteresse pela temática. Desde 1989, foram apresentados ao menos cinco projetos de lei e emenda constitucional, no Congresso Nacional, com intenção de reconhecer e regular a atividade de lobby, além de propostas de alteração do regimento de cada uma das Casas Legislativas.

Ainda que nenhum projeto tenha prosperado, os lobistas – ou profissionais de relações governamentais, como preferem ser chamados – seguem operando nos gabinetes de todas as esferas federativas, nos Três Poderes. Tendo isso em consideração, fiz os seguintes questionamentos: (i) Como o lobby se opera na prática? (ii) A prática de lobby está conforme o ordenamento jurídico brasileiro? (iii) O lobby é positivo para a democracia? (iv) É necessário regular a prática? (v) O lobby configura conduta criminosa? (vi) Como outros países enfrentaram a questão? (vii) As iniciativas de regulamentação nacional são suficientes? Por fim, o problema que guiou toda a pesquisa científica: A ausência de uma regulamentação do lobby é prejudicial para o interesse público?

Procurei responder cada um desses questionamentos de maneira lógica, dividindo-os conforme os capítulos desta dissertação. Após, breve introdução no assunto, dedico a primeira parte para situar o leitor no universo dos grupos de pressão

e da influência privada sobre a política. Inicialmente, apresento a evolução dos referenciais teóricos que, na Ciência Política, contribuíram com o desenvolvimento da chamada teoria de grupos. Na sequência, o subcapítulo 1.2. discorre sobre (i) o conceito e a materialidade do lobby, investiga como lobistas operam em cada um dos Poderes e detalha as principais ferramentas de persuasão. Para encerrar o capítulo inaugural, (ii) destaco a influência privada na política como sendo conforme ao ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que integra o conteúdo do direito fundamental à participação popular.

Na segunda parte, (iii) analiso os aspectos positivos que o lobby, em igualdade de condições, pode trazer para a eficiência administrativa. Por outro lado, (iv) quando ausente predicados de transparência e regulação, a influência privada pode contribuir com a captura das políticas públicas, fenômeno investigado no item 2.2. Após entender o que é e quais os efeitos do lobby, (v) cuido de distingui-lo dos crimes de corrupção ativa, tráfico de influência, exploração de prestígio e advocacia administrativa.

Ulteriormente, o item 3.1. lança olhares sobre (vi) dois regramentos paradigmáticos no cenário global, quais sejam, o *Lobbying Disclosure Act*, dos Estados Unidos, e a *Ley de Lobby* (*Ley* nº 20.730/2014) do Chile. Na sequência, (vii) utilizo a metodologia desenvolvida pelo *Center for Public Integrity* (CPI) a fim de comparar os projetos de lei apresentados no Congresso Nacional desde 1989 e concluir se seriam razoavelmente eficazes para barrar desvios do interesse público. Por fim, o último tópico desta dissertação possui objetivo propositivo: acompanhado pelo Apêndice A, apresento um anteprojeto para regulamentação do lobby no Brasil.

Para consecução dos objetivos pretendidos, utilizei duas abordagens metodológicas. O método dedutivo, com revisão de literatura interdisciplinar, foi aplicado a fim de responder os problemas postos nos subcapítulos 1.1. a 3.2. Com efeito, a literatura especializada na temática de lobby – ainda que escassa – encontra-se dispersa, tanto no campo das ciências jurídicas, quanto nas ciências econômicas e políticas. Posteriormente, para elaboração do anteprojeto de lei (Apêndice A), empreguei metodologia hipotético-dedutiva, ou seja, a redação legislativa formulada teve de ser testada em face do estudo pretérito e dos referenciais apresentados, em especial o índice do *CPI*. A validação da hipótese está demonstrada na *Tabela Comparativa sobre Projetos de Regulamentação do Lobby* (Apêndice B).

Além das razões de cunho eminentemente pessoal, expostas no início, a justificativa para realização da pesquisa e elaboração da dissertação pode ser lida sob três lentes distintas: relevância social, relevância científica e relevância para o Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Quanto à importância social, entendo que o fenômeno do lobby segue desconhecido na realidade brasileira e, bem por isso, marcado por uma compreensão negativa. Em que pese este estudo reconheça o lobby como forma de ação política importante em todas as sociedades democráticas, a compreensão popular não é sem razão. Com efeito, no vácuo regulatório e às ocultas das instituições de controle, muitos grupos de interesses passaram a exercer influência hegemônica sobre os representantes do povo, desviando-os da realização do interesse público.

Em vista disso, proponho um marco normativo que potencialize os canais de comunicação entre sociedade civil e Estado, mas que siga preocupado em nivelar a participação entre grupos e garantir transparência em todo o processo de influência. Pensar uma regulamentação nesse sentido é dar condições para uma profusão de interesses contrastantes, os quais podem auxiliar na tomada de decisão mais eficiente e conhecedora das vantagens e prejuízos decorrentes da escolha política.

No que se refere à contribuição para as ciências jurídicas, fato é que as pesquisas dedicadas a analisar o lobby são escassas no Brasil. Quando existem, os estudos são encontrados com mais facilidade nas ciências políticas e econômicas, as quais já tomam os grupos de interesses como um dado do sistema político. Na seara jurídica, os raros textos tratam o assunto apenas para apresentar as vicissitudes do lobby, indicando as ocorrências de assimetria e hegemonia de influência por determinados segmentos político-econômicos. Nesse contexto repleto de lacunas, as investigações se pautam em uma visão exclusivamente negativa e restritiva das entidades civis atuantes no governo.

Evidentemente, a ausência de estudos jurídicos sobre a atuação, monitoramento e regulação de lobistas no cenário brasileiro permitiu consequências prejudiciais ao interesse público. A atual inércia legislativa para disciplinar a atividade facilita a captura dos interesses privados sobre as decisões públicas, a partir de um cenário fundado (i) na inexistência de transparência no processo de tomada de decisão; (ii) na exigência de habilidades e expertise própria para exercício da

comunicação; bem como (iii) na exclusão e no desequilíbrio entre as partes interessadas.

Ocorre que os efeitos da captura das escolhas administrativas estão espalhados na sociedade brasileira de maneira interdisciplinar, conjugando aspectos econômicos, sociais e jurídicos. Quando as políticas públicas passam a corresponder a interesses estreitos e não ao bem comum, os resultados previstos são (i) a ineficiência produtiva e alocativa dos recursos públicos, os quais passam a ser destinados para geração de renda de grupos de elite, não para o desenvolvimento nacional; (ii) a exacerbação das desigualdades econômicas e sociais, em um círculo vicioso, uma vez que os benefícios obtidos pela captura habilitam o grupo contemplado a investir novamente na caça de influência e na expansão de riqueza; bem como o (iii) o bloqueio de reformas ou a execução indevida de políticas públicas para proteger interesses escusos.

Finalmente, o achatamento do desenvolvimento econômico sustentável, a ineficiência dos serviços públicos e, conseqüentemente, a quebra da confiança pública por ausência de regulação específica dialogam diretamente com a linha de pesquisa Estado, Economia e Desenvolvimento, inserida na área de concentração Direito Econômico e Desenvolvimento, hospedada no Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Isso se dá porque a referida linha de pesquisa investiga a Administração Pública como instituição que se encontra em constante crise de eficiência e legitimidade. Igualmente, analisa o fenômeno do Direito regulador e seus impactos na atividade econômica sustentável, a partir da perspectiva que as necessidades sociais precisam ser atendidas a partir da preservação da autonomia privada, sem à oposição do interesse público. Desse modo, a linha de pesquisa *Estado, Economia e Desenvolvimento* advoga pela intervenção estatal como um instrumento de desenvolvimento, tanto porque permite a adequada gestão dos recursos para a realização de políticas públicas, quanto porque é poderoso meio de otimização da Economia e da infraestrutura do Brasil.

Considerando o problema de pesquisa que orienta o desenvolvimento deste estudo (a ausência de intervenção sobre a atividade de lobby é prejudicial para o interesse público?), torna-se evidente a relação de pertencimento entre o objeto e a referida linha de pesquisa, mantendo a harmonia entre o presente trabalho e seu enquadramento formal.

INTRODUÇÃO

Jeffrey Brown e Jiekun Huang investigaram o que faz com que grandes executivos passem a conversar com os poderes públicos. Segundo os autores, quando os agentes econômicos passam a se comunicar com o governo, o resultado é invariavelmente um acréscimo de lucratividade. Nos dois meses imediatamente após encontros de lobby, a valorização acionária de todas as empresas que investiram no governo foi de pelo menos 0.9%. Considerando que as organizações estadunidenses que decidem atuar nos Poderes Públicos totalizam 40% do capital disponível na Dow Jones, o que pode parecer um tímido crescimento representa milhões de dólares em dividendos. Não sem razão, tendo em vista que as companhias com acesso direto ao governo são na mesma medida favorecidas com descontos regulatórios e influenciam a tomada de decisão política.³

Na realidade, a dinâmica é tão vantajosa que causa espanto não haver ainda mais esforços empresariais para capturar a decisão pública. Para Luigi Zingales, isso se deve ao fato de que os agentes econômicos ainda estão aprendendo os conceitos básicos das relações governamentais. Ainda assim, as despesas totais com lobby, nos Estados Unidos, subiram de U\$ 200 milhões, em 1972, para U\$ 5 bilhões, em 2008.⁴

Apesar dos estudos sobre as relações entre o domínio público e privado se desenrolarem sobretudo nos Estados Unidos, o raciocínio permanece válido para o Brasil. Ao analisar a pressão desenvolvida pela Confederação Nacional das Indústrias, entre 1996 e 2003, Wagner Pralon Mancuso computou que ao menos dois terços das decisões se deram em favor da indústria.⁵

No histórico brasileiro, os chamados campeões nacionais – empresas brasileiras de grande destaque internacional – devem muito de suas conquistas aos laços semeados e cultivados com o Poder Público. A título de exemplo, entre 2007 e 2010, o frigorífico JBS-Friboi recebeu o incentivo de R\$ 4,8 bilhões do BNDES, na

³ BROWN, Jeffrey R.; Huang, Jiekun. All the president's friends: Political access and firm value. *Journal of Financial Economics*, v. 138, n. 02, p. 415-431, 2020, p. 416.

⁴ ZINGALES, Luigi. **Capitalismo para o povo**: reencontrando a chave para a prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015, p. 67.

⁵ MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004, p. 515-518.

aquisição de ações primárias e debêntures. Não há indícios de corrupção neste caso. Ao revés, os gestores do banco estatal internalizaram a tese de que a formação de grandes empresas com relevância setorial seriam fundamentais para manter a competitividade da indústria nacional no mercado global, contribuindo para o desenvolvimento. Contudo, a partir de 2017, constatou-se o íntimo relacionamento entre os sócios da JBS e os tomadores de decisão.⁶ Em outras palavras, a proximidade dos atores privados com o grupo político em exercício seria curial para a distribuição de benefícios públicos.⁷

Bruno Carazza defende que esse passou a ser o comportamento de muitas empresas após o julgamento da ADI 4.650/2015, que restringiu a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. Como os grupos de pressão não mais poderiam se aproximar do governo através do patrocínio da coalização vencedora, a interlocução com o Congresso Nacional passou a ocorrer de modo mais técnico e incisivo, a fim de chamar atenção para questões que fogem da agenda decisória do momento.⁸

Para atingir os objetivos de persuasão, é comum que lobistas se valham de diferentes técnicas e ferramentas. Em geral, o planejamento de relações governamentais envolve o levantamento e a produção de informações, a identificação dos atores alinhados com objetivos, o estudo dos riscos e ativos decorrentes da operação, bem como o engajamento da sociedade civil. Realizadas essas etapas, somente então os representantes dos grupos de interesses passam a se encontrar diretamente com os agentes públicos.⁹

Porém, não apenas os agentes privados saem beneficiários dessa relação. A ponte comunicativa instaurada pela atividade de lobby dá voz para a sociedade civil, mas também produz vantagens para os agentes do poder público. De um lado, o

⁶ LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo. O Leviatã nos negócios no Brasil. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 74.

⁷ LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 42.

⁸ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2018, p. 137.

⁹ RAMOS, Liza Valença. Advocacy. In: MARINS, James; ANASTACIO, Mari Regina; CRUZ FILHO, Paulo. R. A (Org.). **Empreendedorismo social e inovação social no contexto brasileiro**. Curitiba: PUCPRESS, 2018, p. 249. No mesmo sentido: ALEMANNNO, Alberto. **Lobbying for change: find your voice to create a better society**. London: Icon Books Ltd, 2017, p. 135-140; FARHAT, Said. **Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje, 2007, p. 77.

lobista oferta informações qualificadas ao gestor público; de outro, colhe dados do governo para transmitir na via inversa, de modo a instruir também a sociedade com as tendências políticas.¹⁰ De fato, uma das exterioridades positivas do lobby é a dispersão de informações governamentais para o mercado, tal como jornalistas e analistas políticos costumam fornecer.¹¹

Diante desse intercâmbio entre setores, Pieter Bouwen cunhou a expressão *exchange relation*. Para o autor, seria um erro imaginar o lobby como atividade unidirecional de interesses privados contra uma instituição. Ao contrário, o que se observa é uma troca de recursos entre entes interdependentes. Os agentes públicos negociam “acesso” aos espaços decisórios e, em contrapartida, recebem conhecimento técnico e legitimidade democrática, elementos essenciais para funcionamento das instituições. Informações confiáveis e estudos sérios são indispensáveis nos momentos de desenvolvimento inicial das políticas públicas, quando não pressupostos para a elaboração legislativa. Igualmente, a legitimidade conferida pelo contato entre representantes e representados age como apoio para as etapas finais das propostas política.¹²

Sob essa ótica, talvez o conceito de mutualismo seja o que melhor defina a dinâmica das relações governamentais, considerando que ambas as partes possuem interesses convergentes – e, não, conflitantes, como seria de se esperar no raciocínio segundo a primeira lei do mercado. A partir daí, é possível afirmar que o lobby eleva naturalmente a eficiência administrativa, por prover o *policy maker* com uma gama de informações potencialmente desconhecidas, devidamente tratadas, de modo não oneroso.¹³

Resumidamente, a prática de lobby eleva a lucratividade das empresas, possibilita subsídios regulatórios relevantes, repassa ao mercado tendências e estratégias governamentais, auxilia o desenvolvimento de políticas públicas com conhecimento adequado e reforça a legitimidade democrática ao estreitar o vínculo

¹⁰ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 51.

¹¹ SANSON, Alexandre. **Dos grupos de pressão na democracia representativa**: os limites jurídicos. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 197.

¹² BOUWEN, Pieter. The European Commission. In: COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). **Lobbying in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2009, p. 22-23.

¹³ AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Competitive lobbying for a legislator's vote. **Social Choice Welfare**, v. 9, n. 3, Jul. 1992, p. 233.

entre cidadãos e os tomadores de decisões políticas. Diante de tantos benefícios sociais, surpreende que muitas democracias ocidentais tenham se preocupado em regular a atividade e aplicar sanções graves para o caso de desvios. O que estaria por trás desse comportamento institucional?

Em janeiro de 2006, Jack Abramoff foi condenado a seis anos de prisão por fraude nos serviços públicos e conspiração contra a Administração Pública. Também conhecido por “*Casino Jack*”, Abramoff foi maior lobista em Washington D.C., responsável por representar comunidades indígenas e seus interesses em jogos de azar nos Estados Unidos. Para obter o apoio de mais de 100 membros do Congresso Estadunidense, sugeria aos parlamentares uma vaga de emprego futuro em seu escritório de relações governamentais, tão logo o agente público deixasse o cargo – prática conhecida como porta giratória, ou *revolving door*.¹⁴

O escândalo de Jack Abramoff revelou como grupos com poder econômico podem facilmente capturar as instituições. Em resposta, o governo dos Estados Unidos aprovou o *Honest Leadership and Open Government Act*, endurecendo o quadro regulatório do lobby a fim de proteger o espírito republicano. Compreendendo esse risco, muitos países optaram por fazer o mesmo, reconhecendo o direito democrático de participação nas decisões políticas, mas com limitações e vedações a abusos.¹⁵ O Brasil, por outro lado, preferiu seguir de olhos fechados, ignorando – ou protegendo – o controle de grupos hegemônicos na política.

Compreendendo-se que já não é possível seguir nessa inércia de vazio regulatório, os próximos capítulos fornecerão argumentos político-jurídicos para disciplinar a influência privada nas decisões políticas. Após adequada apresentação teórica, propõe-se ao debate acadêmico um anteprojeto de lei para regulamentação do lobby no Brasil. Ao conjugar a narrativa descritiva e dedutiva com a proposição final, espera-se colaborar para aproximar a agenda legislativa federal com a temática.

¹⁴ Vide: ABRAMOFF, Jack. **Capitol punishment**: the hard truth about Washington corruption from America’s most notorious lobbyist. Washington: WND Books, 2011.

¹⁵ HOLMAN, Craig. The tension between lobbying and campaign finance laws: rolling back gains made under the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. **Election Law Journal**, v. 13, n. 1, p. 45-74, 2014, p. 49.

1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS ESCOLHAS PÚBLICAS

A temática do lobby segue um mistério no Brasil. Mesmo a escassa literatura especializada ainda não conseguiu estabelecer acordos semânticos mínimos sobre o conceito de lobby ou a origem da atividade. Tendo isso em vista, este primeiro capítulo apresenta os fundamentos do pensamento científico que identificou o conflito de grupos de interesses na sociedade, bem como introduz o léxico da influência privada no domínio jurídico. Ainda, discorre sobre as principais ferramentas e estratégias utilizadas por lobistas quando do contato com agentes públicos dos três poderes. Ao final, investiga-se o alicerce constitucional sobre o qual emerge o direito fundamental à participação popular, pressuposto jurídico para regulamentação do lobby no território nacional.

1.1 GENEALOGIA DA ABORDAGEM DE GRUPOS E DO PLURALISMO NA DEMOCRACIA MODERNA

A preocupação com o desvirtuamento do interesse público pelas mãos de poucos agentes privados não é recente. Já em 1788, no célebre Federalista nº 10, James Madison se debruçou sobre as inconveniências e os perigos das denominadas facções políticas,¹⁶ ou seja, das agremiações que se unem por uma paixão ou interesse comuns, opostos aos direitos dos demais cidadãos e ao bem comum.¹⁷

Segundo o *founding father* da Constituição dos Estados Unidos, haveria duas maneiras de curar a nocividade de uma facção: ou removem-se suas causas, ou controlam-se seus efeitos. Ato contínuo, existiriam duas medidas possíveis para interromper seus motivos originários: ou se cerceia a liberdade política que possibilita sua existência, ou se impõe a todos os cidadãos as mesmas ideias, as mesmas

¹⁶ O conceito de facção (*faction*) adotado por Madison no século XVIII não pode ser traduzido para mundo o contemporâneo sem anotação. Em verdade, trata-se de recurso amplo para designar todo agrupamento de pessoas reunidas por interesses comuns, sem guardar a conotação negativa atribuída ao termo “facção” atual. Ao longo de seu Federalista nº 10, Madison utiliza facção indistintamente como sinônimo de associação privada, grupo de interesse ou partido, razão pela qual se fará o mesmo, em fidelidade ao estilo do autor. Vide: YOHO, James. Madison on the beneficial effects of interest groups: what was left unsaid in “Federalist” 10? *Polity*, v. 27, n. 4, p. 587-605, summer, 1995, p. 589-591.

¹⁷ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012, p. 259

paixões e os mesmos interesses.¹⁸ Na primeira hipótese, o remédio é mais amargo que a doença. Na alegoria de Madison, tal como o ar é pressuposto para a existência do fogo, do mesmo modo, a liberdade que alimenta as agremiações é essencial para a vida política de tal maneira que a abolição desse direito seria o mesmo que renunciar à experiência pública. Ninguém pensaria em acabar com o ar apenas para evitar os perigos da chama.¹⁹

Por outro lado, a segunda opção (uniformizar os cidadãos) seria inócua. Ainda para Madison, enquanto o ser humano for detentor da razão livre, diferentes opiniões serão formadas. Ademais, a diversidade existente entre cada indivíduo não remontaria apenas à natureza humana, mas igualmente à função dos agentes na sociedade, decorrente da desigual distribuição de riqueza.²⁰ Interesses imobiliários, industriais, comerciais, financeiros, bem como daqueles que nada possuem, floresceram diante das necessidades da civilização e se dividiram em segmentos distintos, os quais atuam conforme seus pontos de vista. Isso ocorreria de tal forma, sustenta James Madison, que a regulação dos interesses colidentes constituiria a principal tarefa do Poder Legislativo moderno, envolvendo o espírito das facções na operação mais ordinária do governo. Seja por força da natureza humana, seja em razão do desenho social, a diversidade seria um obstáculo insuperável para a uniformidade de interesses políticos.²¹

Dessa forma, não sendo possível remover as origens dos grupos de interesses, a preocupação deveria se dar tão somente no controle de seus efeitos. James Madison conclui que apenas o princípio republicano, através da delegação do governo a representantes eleitos plurais, poderia evitar a formação da oligocracia (*cabals of the few*).²²

Cuida-se de algo radicalmente distinto do que se passava na Europa continental. Para os revolucionários franceses, o legislador seria o verdadeiro

¹⁸ MADISON, James. Federalist nº 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 48-49.

¹⁹ ASHIN, Mark. The Argument of Madison's "Federalist," No. 10. **College English**, v. 15, n. 1, p. 37-45, Oct. 1953, p. 40. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/371602>. Acesso em: 27 out. 2020.

²⁰ ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. **Democracy for realists: why elections do not produce responsive government**. Princeton: Princeton University Press, 2016, p. 214.

²¹ MADISON, James. Federalist nº 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 50.

²² MADISON, James. Federalist nº 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 51.

receptáculo da vontade geral, externalizada mediante o ato de legiferar. Na emanção da fonte legislativa, não haveria espaço para as idiossincrasias do representante do povo, do contrário não seria lei.²³

No Novo Mundo, contudo, o axioma da vontade geral é substituído pela multiplicidade social e pelo dissenso político. A nação seria, antes, uma confederação de territórios independentes, cada qual com orientações e expectativas distintas acerca do todo. Com efeito, a preocupação dos *founding fathers* em face da sociedade heterogênea e voltada à busca constante do interesse próprio inspirou uma nova tendência teórica nas ciências políticas: o pluralismo.²⁴

Já no início do século XX, os estadunidenses Arthur Bentley e Harold Laski investigaram as manifestações não monistas das grandes nações ocidentais, reunidos pelo elogio comum dedicado às associações privadas. Para eles, tanto o Estado quanto as instituições políticas formais seriam produto das diversas corporações sociais, não meras abstrações.²⁵ Nesse sentido, a própria noção de democracia corresponderia ao sistema através do qual cada grupo de interesse teria condições de se manifestar e buscar representação política em uma disputa justa e equilibrada.²⁶

Nesta primeira fase do que viria a ser reconhecida como a abordagem de grupos (*group approach*), o trabalho seminal de Arthur Bentley, *The Process of Government: a study of social pressures*, escrito em 1908, reformulou o estudo da ciência política. Insatisfeito com a corrente formalista dominante, Bentley defendia que uma análise meramente constitucional e descritiva do funcionamento do governo explicaria muito pouco sobre as dinâmicas do Capitólio. Por outro lado, associações comerciais, corporações, sindicatos e outros grupos fora da estrutura governamental, mas que ocupavam funções de relevo, permaneciam ausentes nas descrições teóricas do século XIX. Longe de ignorar a importância das instituições formais, a

²³ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 82.

²⁴ COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012, p. 263.

²⁵ Vide BENTLEY, Arthur F. **The process of government**: a study of social pressures. Chicago: University of Chicago Press, 1908; bem como LASKI, Harold. **The foundations of sovereignty**. New Heaven: Yale University Press, 1921.

²⁶ GUNNEL, John G. The genealogy of American pluralism: from Madison to behavioralism. **International Political Science Review**, v. 17, n. 3, p. 253-265, 1996, p. 258.

abordagem de grupos considerou tanto os atores governamentais quanto não-governamentais no processo político.²⁷

Encarando a ciência política como um estudo empírico – limitado a observar, analisar e descrever – Bentley defende que os grupos ocupariam um papel central na vida político-econômica de uma nação, constituindo a unidade primária de investigação na ciência política.²⁸ Nesse espaço, todo interesse encontraria um grupo em que pudesse florescer e se manifestar; ao mesmo tempo em que os indivíduos seriam atraídos entre si com base nos interesses compartilhados. Como o interesse seria o verdadeiro fio condutor das dinâmicas sociais, Bentley foi categórico ao dizer que não haveria grupo sem seu interesse correspondente.²⁹

Em face disso, Bentley argumentou que os grupos estariam em um estado de atividade constante: colidindo, cooperando ou disputando entre si. Segundo essa tese, haveria um processo contínuo de ajuste e equilíbrio no qual grupos mais fortes dominariam, substituiriam ou destruiriam os grupos mais fracos.³⁰ Esse modelo seria logicamente necessário, na medida em que um grupo seria definido em oposição aos demais, detentores de interesses conflitantes. Ao estabelecer o grupo de interesse em razão do conflito com outro, o autor conclui que o resultado dessas pressões seriam as únicas determinantes na política de governo. Em outras palavras, toda decisão governamental seria efeito da pressão exercida por grupos.³¹

Dessa forma, duas categorias na teoria benteleiana merecem atenção: *interesse* e *grupo*. Ao longo de sua obra, ambos os conceitos são despídos do uso coloquial e tratados como figuras pertencentes a uma linguagem técnica. *Grupo*, em sentido político, seria a parcela social destacada do todo coletivo segundo sua oposição com as demais. Ao analisar um todo (uma nação, por exemplo), seria possível perceber uma série de identidades, ou interesses, contrastantes entre si. Aí estariam os grupos. Por sua vez, ao tratar a ideia de *interesse* no contexto da ciência política, Bentley se

²⁷ BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science.** Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 46 – 48.

²⁸ LAVAQUE-MANTY, Mika. Bentley, Truman, and the study of groups. **Annual review of political science**, v. 9, p. 1-18, 2006, p. 01.

²⁹ BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science.** Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 46 – 48.

³⁰ JORDAN, Grant. The process of government and The governmental process. **Political Studies**, v. 48, p. 788-801, 2000, p. 791-792.

³¹ OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups.** Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, p. 120.

opõe ao sentido de vontade psicológica do indivíduo para situá-la como incondicionalmente ligada ao fenômeno social. Para Bentley, se o espaço político é sempre o espaço das massas, não é possível que o interesse se manifeste de outra forma senão em grupos.³²

Em uma primeira leitura os conceitos podem parecer tautológicos, na medida em que a compreensão de grupo depende da noção de interesse, e vice-versa. Na verdade, trata-se de um recurso linguístico utilizado por Bentley para tornar ambas as categorias co-determinantes e indissociáveis: “não há grupo sem seu interesse (...) a questão de se o interesse é responsável pela existência do grupo, ou se o grupo é responsável pela existência do interesse vai além do espectro científico.”³³ Não por menos, em esforço interpretativo acerca da obra *The Process of Government*, Dean Mathiowetz sintetizou interesse como a *atividade* de oposição e contestação realizada por grupos; e *grupos* como a massa humana cuja atividade se oponha à atividade dos demais integrantes da sociedade.³⁴

Na tentativa de criar o conceito básico daquilo que seria a nova ciência política, Bentley foi categórico ao afirmar que a noção de “grupos de pressão” (*pressure groups*) não é adequada para representar a dinâmica política, uma vez que o elemento atrativo dos sujeitos não seria a pressão exercida, mas, sim, o interesse em se opor aos demais.³⁵ É preciso levar em consideração, contudo, que a abordagem de grupos sempre sofreu de uma certa imprecisão relativa à classificação e definição de sua unidade básica de análise.³⁶ De fato, com o amadurecimento do estudo, os grupos de interesse se desdobraram em uma miríade de dimensões.

Andrea Cristina Oliveira Gozetto, por exemplo, divide as organizações para influência política entre (i) grupos de interesse, (ii) grupos de pressão, e (iii) lobby, classificados a partir da sofisticação dos seus elementos organizacionais para a atividade política. Em primeiro lugar, um grupo de interesse poderia ser identificado

³² MATHIOWETZ, Dean. “Interest” is a verb: Arthur Bentley and the language of interest. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 04, p. 622-635, Dec. 2008, p. 625.

³³ BENTLEY, Arthur F. **The process of government: a study of social pressures**. Chicago: University of Chicago Press, 1908, p. 211.

³⁴ MATHIOWETZ, Dean. “Interest” is a verb: Arthur Bentley and the language of interest. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 04, p. 622-635, Dez. 2008, p. 626.

³⁵ OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, p. 118.

³⁶ BARONI, Laura; *et al.* Defining and classifying interest groups. **Interest groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 141-159, 2014, p. 142.

pela associação de indivíduos com base em um ou mais interesses ou preocupações compartilhados e direcionados para influenciar políticas públicas a seu favor, ou apresentar resistências e reivindicações contra grupos opositores. Em que pese seja uma definição bastante ampla, isso não significa que todo grupo social será de interesse, na medida que organizações sociais podem ter como vínculo características pessoais, mas não interesses específicos com base na oposição dos demais.³⁷

Um grupo de interesse poderia rapidamente se transformar em um grupo de pressão quando passasse a adotar estratégias mais incisivas de influência social, investindo e instrumentalizando recursos de poder para determinada pretensão. Diferem-se dos grupos de interesse, portanto, pelo exercício de uma pressão instrumentalizada para alterar políticas públicas, inclusive a partir do financiamento desse interesse perante organismos públicos. Grupos de pressão contribuiriam para um sistema político arejado e aberto visto que muitos atores passam a interagir entre si – por oposição ou convergência – instigando a variância e inconstância do poder no jogo político.³⁸

Finalmente, o que diferenciaria o lobby das demais formas de organização seria a atividade de conectar diretamente os interesses privados com os *policy makers*. Ainda que os grupos de pressão invistam recursos para alterar as políticas públicas, não estariam, de fato, dentro do poder – e, usualmente, clamariam apenas por apoio da sociedade civil. O lobby, por sua vez, emergiria a partir do momento em que a prática coletiva passasse a imprimir influência institucional, diretamente na tomada de decisões políticas.³⁹

Em que pese a parcimônia da divisão tripartite adotada por Andrea Cristina Oliveira Gozetto, a opção por classificar organizações privadas a partir de suas características empíricas carece de critérios que limitem a ampliação da tipologia. Na medida que novas particularidades são consideradas pertinentes, insere-se uma nova espécie na lista, a tal ponto que Frank Baumgartner separou os agrupamentos políticos em ao menos 13 tipos únicos: (i) associações empresariais, (ii) associações comerciais, (iii) sindicatos de trabalhadores, (iv) cooperativas rurais, (v) associações

³⁷ GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. **Cenários da Comunicação**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 57-65, 2008, p. 61.

³⁸ BERRY, Jeffrey M. **The interest group society**. Boston: Scott Foresman, 1989, p. 17.

³⁹ BLANCHET, Luiz Alberto; SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 49-72, 2016, p. 53.

profissionais, (vi) grupos de filiação voluntária, (vii) organizações de direitos civis e sociais, (viii) lobby intergovernamental, (ix) coalizões políticas, (x) grupos religiosos, (xi) grupos de hobbies, (xii) *think tanks* e (xiii) associações governamentais.⁴⁰

Diferentemente, uma segunda corrente doutrinária estaria preocupada tão somente em diferenciar grupos de interesse das demais mobilizações esporádicas, efêmeras ou desorganizadas. Qualificada como comportamental (*behavioral*), tal interpretação dicotômica toma em consideração um conceito amplo de grupos de interesse, englobando toda organização civil que esteja agindo ativamente para influenciar a distribuição de bens políticos. Denominações como grupos de pressão, lobby ou quaisquer outras seriam indiferentes. Nesse caso, porém, a dificuldade estaria em identificar quanta atividade política seria exigida de uma organização para que ela se tornasse um grupo de interesses.⁴¹

Nesse sentido, Graham K. Wilson sustenta que, na teoria comportamental, é preciso que haja, simultaneamente, (i) existência institucional, (ii) vontade deliberada de influenciar decisões políticas, e (iii) autonomia frente ao governo e a partidos políticos. Uma reunião de pessoas que simplesmente compartilhem as mesmas características relevantes – gênero ou raça – não seria suficiente para configurar um grupo de interesse. Por outro lado, uma associação de mulheres que, por iniciativa própria, forme uma estrutura organizada para pleitear mais oportunidades no mercado de trabalho merece ser reconhecida como uma unidade política. Não haveria classificação intermediária ou gradiente.⁴²

Nesse sentido, concorda-se com essa segunda corrente (comportamental), apenas distinguindo grupos de interesse das mobilizações desorganizadas. Taxonomias baseadas na abordagem empírica certamente possuem relevância para estudos etnográficos, mas carecem de uma justificativa teórica robusta para inclusão/exclusão de tipos específicos de grupos, além de não darem conta da fluidez com que novas agremiações se encontram na ágora pública. Assim, considerando que o presente objeto de estudo se restringe a investigar o aspecto objetivo (a

⁴⁰ BAUMGARTNER, Frank R. **Lobbying and policy change**: who wins, who loses, and why. Chicago: The University of Chicago Press, 2009, p. 09.

⁴¹ BARONI, Laura; *et al.* Defining and classifying interest groups. **Interest groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 141-159, 2014, p. 145.

⁴² WILSON, Graham K. **Interest Groups**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990. p. 8-9. Disponível em: <https://www.studocu.com/pt-br/document/universidad-nacional-autonoma-de-mexico/introduccion-a-la-ciencia-politica/resumos/113-wilson-graham-interest-pp-1-37/5277689/view> Acesso em: 01 dez. 2020.

atividade) das formações políticas privadas – e não seu aspecto subjetivo (estrutura, formação e composição) – as noções de grupo de interesse, grupo de pressão e lobby serão tratadas indistintamente,⁴³ como sinônimos para associações privadas que buscam impactar na tomada de decisão governamental em benefício exclusivo.

Dando continuidade à recém-inaugurada teoria dos grupos de interesse, David Truman, discípulo de Arthur Bentley, procurou desenvolver uma variante acerca da teoria sociológica do associativismo voluntário. Na obra *The Governmental Process* (clara resposta ao *The Process of Government*, de Bentley), o autor defende que a formação de agremiações não seria um fenômeno natural, fruto do ser humano como animal político, mas, sim, resposta às alterações socioeconômicas. Com o avanço da especialização e da complexidade sociais, mais associações seriam necessárias para atender às demandas do povo, florescendo em paralelo às suas necessidades.⁴⁴

O que reúne Bentley e Truman sob a mesma teoria de grupos é, de um lado, a compreensão de que a análise puramente constitucional das estruturas institucionais não traduz com completude o processo governamental; de outro, o reconhecimento partilhado de que grupos, e não indivíduos, são a força motriz da sociedade. Para ambos os autores, o pluralismo social é benéfico – e não potencialmente prejudicial, como alegava Madison – à democracia representativa.⁴⁵

Porém, enquanto o esforço de Bentley foi verdadeiramente epistemológico, a fim de trazer novos conceitos, medidas e valores para as ciências políticas, Truman fez questão de aplicá-los. Na introdução da segunda edição de *The Governmental Process*, sintetiza sua obra como uma análise da “emergência dos grupos de interesses, sua organização e politização, bem como seus esforços para atingir e manter o acesso ao poder político, a fim de influenciar a direção e o conteúdo da ação governamental.”⁴⁶ Sempre com um forte pragmatismo, Truman argumenta que o

⁴³ Trata-se de lobby em sentido subjetivo. Ainda que o conceito de lobby seja detalhado no próximo capítulo, cumpre esclarecer brevemente que há uma separação entre lobby em sentido subjetivo, enquanto grupo de interesse (e.g. o lobby da indústria farmacêutica) e lobby em sentido objetivo (ou *lobbying*), correspondente à atividade de influência para defesa de interesses privados perante o Poder Público (e.g. o Sindicato dos Professores fez lobby por melhores condições salariais).

⁴⁴ OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, p. 125.

⁴⁵ LAVAQUE-MANTY, Mika. Bentley, Truman, and the study of groups. **Annual review of political science**, v. 9, p. 1-18, 2006, p. 06.

⁴⁶ Tradução livre de “emergence of interest groups, their organization and politicization, and their efforts to achieve and retain access to governmental power in order to influence the direction and content of governmental action.” TRUMAN, David. **The Governmental Process: Political interests and public opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1971, p. XL.

governo político seria nada mais que um arranjo de diferentes interesses, em variadas intensidades, todos em um estado de competição relativamente equilibrado entre si. As demais instituições, por sua vez, teriam o papel de meras garantidoras da homeostase do conflito, servindo como mediadoras de novas disputas sempre que as mudanças socioeconômicas mobilizassem novos grupos.⁴⁷

A ideia de engajamento perante ameaças trouxe para a Ciência Política um novo objeto de estudo: o equilíbrio das forças políticas. À medida que as novas demandas sociais provocassem o surgimento dos grupos de interesse, aqueles atualmente detentores do poder político deveriam se mobilizar para manutenção ou aprimoramento de sua condição, sob risco de serem depostos. Assim, segundo Truman, toda nova formação seria acompanhada de uma contrarreação por aqueles com interesses opostos.⁴⁸

Veja-se o exemplo dos processos disruptivos, quando uma nova tecnologia é inserida na cadeia produtiva. Nesses casos, a regra é esperar por uma primeira onda de ativismo protagonizada por aqueles negativamente impactados – seja pela redução de postos de trabalho, seja pela baixa do preço de um *commodity* – seguida de uma segunda onda, em defesa da nova tecnologia, coordenada pelos novos entrantes no mercado. O fundamental é que essa oposição não seja tão predatória que coloque em risco a estabilidade republicana.

Nessa dinâmica, dois elementos seriam centrais para garantir a higidez da democracia representativa. Por um lado, há uma (i) participação sobreposta (*overlapping membership*) entre os membros de diferentes grupos.⁴⁹ Isto é, como os interesses dos indivíduos são variados, é comum que eles se enquadrem em mais de uma agremiação não-conflituosa ao mesmo tempo. Por outro lado, considerando a contingência socioeconômica, haveria uma infinidade de (ii) *grupos potenciais*, ou

⁴⁷ LAVAQUE-MANTY, Mika. Bentley, Truman, and the study of groups. **Annual review of political science**, v. 9, p. 1-18, 2006, p. 13.

⁴⁸ BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science**. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 77.

⁴⁹ Truman identifica o vínculo entre o indivíduo com o grupo não em termos formais de inscrição ou pagamentos de anuidade associativa, mas através de atitudes comuns ou mesmo apenas uma ampla simpatia pela postura assumida por outros. Por isso, optou-se por traduzir *membership* por “participação”, e, não, “filiação”. (GRANT, Wyn. **David B. Truman, The governmental process: political interests and public opinion**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 05).

seja, grupos virtuais,⁵⁰ que apenas se concretizam se determinado evento histórico acontecer.⁵¹

A múltipla participação de sujeitos em diversos grupos, somada à imprevisibilidade futura, faria com que nenhuma das partes na relação de conflito tenha em mente a extinção da outra. Explica-se. Na lógica da participação sobreposta, seria possível que indivíduos situados em posições opostas se encontrassem posteriormente como aliados, conforme os interesses pontuais variassem. Isso seria verificável, por exemplo, ao se comparar a formação de quatro grupos de interesses: em um primeiro cenário, há uma oposição entre liberais clássicos e social-democratas, quanto ao papel econômico do Estado; em um segundo cenário, há uma oposição entre conservadores e progressistas, quanto aos direitos sexuais e reprodutivos. Ao se esmiuçar a composição de cada uma das agremiações, seria plausível que alguns sujeitos se encontrassem ora em objeção, ora em convergência. A participação sobreposta levaria os grupos a considerar visões opostas e a tomar opiniões divergentes com tolerância, de modo a possibilitar um acordo político (*political settlement*) equilibrado.⁵²

Nada obstante isso, o conceito de grupos de interesses potenciais seria mais determinante para garantia da estabilidade democrática em um regime pluralista. Para Truman, “qualquer objetivo recíproco, qualquer atitude compartilhada, é um grupo em potencial. Uma perturbação nas relações e expectativas já estabelecidas na sociedade pode produzir novos padrões de comportamentos direcionados a restringir

⁵⁰ Adota-se o conceito de virtual trabalhado por Pierre Lévy, para quem virtual é tudo aquilo que está em potência, em latência. O virtual, nesse sentido, não se opõe ao real, mas sim ao atual. LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** Tradução de Paulo Neves. São Paulo: 34, 2014, p. 16.

⁵¹ Aqui está uma diferença central entre Bentley e Truman. Enquanto o primeiro considera o interesse como sendo uma *atividade* de oposição e contestação coletiva a determinados conglomerados humanos, o segundo atrai a dimensão subjetiva e individual dos membros que compõem o grupo. Para Truman, o interesse corresponde ao desejo e à vontade que motiva os indivíduos a interagir entre si. A percepção do voluntarismo individual de Truman faz com que seja possível a existência de grupos em potencial, ou seja, agremiações que ainda não foram mobilizados politicamente (seja pela inércia social ou pelos altos custos envolvidos), mas que podem ser constituídos a partir de uma ameaça futura. A interação motivada entre indivíduos – e não a oposição coletiva – é o que qualifica a potencialidade do grupo de interesse. (MATHIOWETZ, Dean. “Interest” is a verb: Arthur Bentley and the language of interest. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 04, p. 622-635, Dec. 2008, p. 627).

⁵² GRANT, Wyn. **David B. Truman, The governmental process: political interests and public opinion.** Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 05.

ou eliminar essa perturbação.”⁵³ No entanto, porque esses interesses ainda desorganizados podem não ser a preocupação central dos indivíduos, ou porque apenas serão acionados em face a insistentes violações, não há como ter certeza sobre quando haverá uma mobilização suficiente para formação de um grupo de interesse. Até esse momento, haveria um grupo em estado de latência.

A mera possibilidade de mobilização por parte de uma ameaça contingente seria suficiente, na visão do autor, para constranger os grupos dominantes a considerar as minorias desorganizadas. Para Truman, um exemplo disso seria observável nas instituições políticas, haja vista que os representantes do povo não seriam tão solícitos às demandas de grupos desorganizados quanto seriam em prol de grupos de interesses ativos.⁵⁴

A chamada “abordagem de grupos da Ciência Política”, representada por Arthur Bentley e David Truman foi duramente criticada, a partir da década de 1960, pelo economista Mancur Olson. Precursor da escola da *rational choice*, Olson se recusava a acreditar na espontaneidade ou na naturalidade dos grupos de interesses. Diferentemente do que sugeriam as teorias descritas acima, o autor defende que, ao tomar em conta o comportamento econômico dos membros dos grupos latentes, caso esses estivessem verdadeiramente interessados em seu bem-estar pessoal, eles *não* iriam se organizar voluntariamente.⁵⁵

Em *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Olson procurou demonstrar como os ganhos pessoais obtidos com a organização social seriam inversamente proporcionais ao seu crescimento, ou seja, quanto mais populosas são as associações,⁵⁶ maiores os custos e menores os benefícios para cada indivíduo. De um lado, grupos com menos participantes tendem a ser mais eficientes e durar por mais tempo. Isso ocorre porque o indivíduo conseguiria perceber

⁵³ Tradução livre de: “Any mutual interest, any shared attitude, is a potential group. A disturbance in established relationships and expectations anywhere in the society may produce new patterns of interaction aimed at restricting or eliminating the disturbance.” Em: TRUMAN, David Bicknell. **The Governmental Process: political interests and public opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1960, p. 511.

⁵⁴ TRUMAN, David Bicknell. **The Governmental Process: political interests and public opinion**. New York: Alfred A. Knopf, 1960, p. 486.

⁵⁵ BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science**. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 67.

⁵⁶ Trata-se de associação em sentido lato, não apenas a associação em sentido jurídico, que designada a pessoa jurídica sem fins econômicos. Olson trata indistintamente os conceitos de grupo de interesses, grupos de pressão ou associações, uma vez que sua teoria seria aplicada a todas as agremiações humanas. OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003.

quão essencial é sua presença para o atingimento da necessidade coletiva. Nos casos de interesses específicos, o dispêndio individual é recompensado, pois o objetivo final significaria um grande avanço para também para o próprio indivíduo. Em situações como essa, não é incomum que os participantes estejam dispostos a colaborar ainda que integralmente com a persecução do objetivo, arcando sozinhos com todos os custos da operação.⁵⁷

Diferentemente é o que ocorre nos grandes grupos (ou mesmo nos grupos potenciais), nos quais o impacto do indivíduo seria pouco notado, tanto no que diz respeito à sua ação, quanto à sua omissão. Segundo a lógica de Olson, nesse cenário, a percepção do indivíduo acerca de seu papel na organização seria de uma atuação mínima ou insignificante, pois os objetivos coletivos seriam alcançados apesar de sua presença no grupo. Nesse sentido, haveria poucos incentivos para ele se ver ligado aos demais, preferindo investir em suas atividades individuais que gastar recursos desnecessários no espaço comum.

Haveria três fatores, independentes, mas cumulativos, que impediriam grandes grupos de promover seus próprios interesses. Primeiro, quanto maior o grupo, menor seria a fração do benefício percebido para cada membro. Segundo, quanto menor for o ganho decorrente da participação ativa, menor seria a probabilidade de o indivíduo agir de modo orientado ao grupo para beneficiar igualmente os demais. Por fim, quanto maior a organização, maiores seriam seus custos de estruturação e manutenção, o que demandaria um esforço constante para a filiação de novos membros, sob pena de extinção.⁵⁸

Como economista, Olson não se vale apenas do princípio da racionalidade econômica para justificar o comportamento dos agentes, mas também empresta o modelo de organização do mercado para explicar sua teoria. Ao elaborar uma taxonomia dos grupos, o autor se vale da analogia do mercado em concorrência. Grupos menores (denominados grupos privilegiados e grupos intermediários) seriam comparados a uma situação de monopólio, na qual os participantes são individualmente recompensados para além dos custos envolvidos. A diferença entre

⁵⁷ MELO, Juliana Gonçalves. Regulação do lobby no Brasil: Reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson e da Teoria Processual Administrativa da Regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 164-181, maio 2020, p. 167.

⁵⁸ OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, p.48

eles é que, nos grupos privilegiados, os ganhos seriam tão extravagantes que justificariam a assunção de custos solitária e integralmente por um dos agentes.⁵⁹

Por sua vez, os grupos grandes ou potenciais se aproximariam de um contexto comparável à concorrência atomista, uma vez que a omissão de um único indivíduo não geraria consequências sensíveis aos demais, considerando a quantidade de membros envolvidos. A contribuição do indivíduo no grupo latente é imperceptível, de modo que tanto ele quanto os demais sequer reagem diante de condutas isoladamente tomadas.⁶⁰

Para garantir eficiência e longevidade, grandes grupos teriam de usar mecanismos coercitivos de participação, ou apresentar incentivos exclusivos para os participantes do grupo, indivisíveis com os não-integrantes, distribuídos na proporção de atuação de cada membro. Um exemplo disso seria o Estado-nação, talvez o maior agrupamento da modernidade. Apesar de possuir uma série de razões ideológicas e patrióticas para manter o cidadão associado, nem por isso poderia sobreviver sem a tributação compulsória, dependendo exclusivamente de receitas voluntárias, pois os próprios cidadãos seriam incapazes de vislumbrar o pagamento de impostos e contribuições como diretamente vantajosos para si.⁶¹

Quando nenhum desses recursos – benefícios exclusivos ou coerção – são utilizados, o único resultado possível seria a desmobilização. É o que ocorre com segmentos amplos da sociedade, desorganizados por natureza. Olson ilustra essa tendência com o caso dos consumidores genericamente considerados, que não conseguem fazer lobby para preços mais competitivos, bem como os contribuintes em geral, que não se organizam para promover uma tributação efetivamente redistributiva de renda e que desonere a massa de pagadores.⁶²

Tal lógica da ação coletiva apenas não seria aplicável em grupos com objetivos não-econômicos. A ressalva é feita em face de grupos com interesses políticos, religiosos e filantrópicos, os quais fugiriam da aplicação da racionalidade

⁵⁹ WEIMANN, Joachim; *et al.* Public good provision by large groups: the logic of collective action revisited. **European Economic Review**, v. 118, p. 348-63, 2019, p. 361.

⁶⁰ OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups.** Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, 50.

⁶¹ DE BRUYCKER, Iskander; BERKHOUT, Joost; HANEGRAAFF, Marcel. The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. **Governance**, v. 32, n. 2, p. 295-312, 2019, p. 299.

⁶² OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups.** Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, p. 165 – 166.

maximizadora. Nesses casos, as razões para integrar o grupo não se daria tanto a partir de um cálculo custo-benefício, mas levaria em consideração um conjunto de crenças e de formas de satisfação pessoal que fogem ao padrão individualista. As relações entre os propósitos e os interesses do indivíduo e da organização podem ser tão variadas e obscuras que Olson preferiu por afastá-las da análise.⁶³

Após o duro golpe da teoria olsoniana, a importância dos grupos para a teoria da democracia seria retomada por Robert Dahl e sua escola pluralista. Tomando em consideração as críticas da *rational choice*, Dahl compreende que a formação de grupos de interesses não seria um evento natural ou espontâneo nas sociedades políticas, mas algo verdadeiramente desejável a todos eles. Haveria, portanto, uma separação entre a dimensão ideal ou normativa da democracia, vinculada a seu dever ser; e uma dimensão real ou descritiva, referente à análise do ser social concreto. A primeira serviria como horizonte para a segunda.⁶⁴

Nesse sentido, para avaliar os níveis de democratização política e quanto cada sociedade se aproxima do espectro ideal, Dahl estabeleceu dois eixos fixos: (i) a competição pública, ou contestação política; e (ii) o acesso ao voto e aos cargos de poder, ou direito de participação. No limite combinado desses dois eixos, estaria a denominada *poliarquia*, expressão de nível ótimo nas democracias concretas; ao passo em que a completa negação desses elementos constitui uma *hegemonia fechada*.⁶⁵

Nos tipos ideais intermediários – quando apenas um dos valores é realizado, e o outro totalmente suprimido – haveria uma deformação no arranjo institucional, com a constituição de ao menos dois regimes indesejáveis: “as *oligarquias competitivas*, no caso de pleno desenvolvimento da competição pública e supressão do princípio inclusivo; e as *hegemonias inclusivas*, na hipótese avessa, de plena participação política e obstáculo à competição pública.”⁶⁶

Dessa forma, embora todos os regimes políticos possam encontrar um eventual equilíbrio entre os grupos políticos que os constituem, isso não permite concluir que

⁶³ OLSON, Mancur. **The logic of collective action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, 160.

⁶⁴ HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 32-33.

⁶⁵ DAHL, Robert. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 29.

⁶⁶ HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 33 (grifo no original).

tal equilíbrio seja justo. Diferentemente do que sustentava Truman a respeito da natural virtude na homeostase do sistema republicano, a estabilidade política pode traduzir uma super-representação de grupos privilegiados e a sub/não-representação de minorias.⁶⁷

Portanto, ambas as dimensões são essenciais para a democracia e, quando convergentes, produzem um movimento político virtuoso com vantagens reais aos indivíduos. O resultado seria um ambiente social plural com a renovação de lideranças políticas, incremento da politização do eleitorado, bem como uma maior representatividade dos governantes às preferências dos cidadãos e à garantia das liberdades políticas. Conforme se aproximam da poliarquia, os sistemas de governo tendem a limitar o autoritarismo e rejeitar o uso injustificado da força: quanto mais próximos do horizonte ideal, mais distantes do terror despótico.⁶⁸

Isso se deve à definição de democracia adotada por Dahl. Para ele, um sistema democrático é aquele que tenha como característica ser quase inteiramente (ou inteiramente, para a poliarquia) responsivo aos cidadãos. Neste caso, todos os participantes da comunidade política devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências, expressá-las aos demais através da ação individual e coletiva, bem como tê-las consideradas na ação governamental.⁶⁹

Para Dahl, o desenvolvimento de determinadas instituições marcaria a inclinação de hegemonias e oligarquias em direção à poliarquia, com o acréscimo de indivíduos e grupos de interesses cujas visões devem ser tomadas em consideração na escolha política.⁷⁰ A democratização, assim, seria um processo ascendente de expansão dos direitos de participação e contestação política, de tal modo que a tomada de decisão considerasse a alternativa preferida pela maior parte dos cidadãos.⁷¹

⁶⁷ BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests**: the importance of groups in politics and in political science. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 55.

⁶⁸ PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea**: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 22.

⁶⁹ DAHL, Robert. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 26.

⁷⁰ ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. **Análise social**, v. 43, n. 1, 159-180, 2008, p. 170.

⁷¹ ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. **Democracy for realists**: why elections do not produce responsive government. Princeton: Princeton University Press, 2016, p. 22.

Como o conflito seria marca natural desse estado de democracia otimizada, um dos fatores habilitadores da poliarquia seria o conjunto de custos de tolerância e supressão dos opositores. Conforme os custos políticos de supressão de um competidor fossem suficientemente altos, melhor seria para o governo tolerar a oposição em vez de arcar com o desgaste da eliminação. Por sua vez, o respeito a visões dissonantes potencializaria a abertura para um regime competitivo, enfraquecendo as forças hegemônicas. Conclui o professor de New Haven que “as condições que proporcionam um alto grau de segurança mútua para o governo e as oposições tenderiam a gerar e preservar oportunidades mais amplas para as oposições contestarem a conduta do governo.”⁷²

O fato de, em regimes poliárquicos, haver mais tolerância perante a oposição já ilustra por que razão Dahl se posiciona como um pluralista. Com efeito, a poliarquia não é um fim em si mesmo, mas um sistema de garantia de direitos fundamentais. O acréscimo nos custos de supressão de opositores, por exemplo, possibilita o exercício da liberdade de manifestação sem temor de represálias governamentais, o acesso à informação independente, o voto secreto e periódico em disputas eleitorais competitivas, bem como o direito à liberdade de associação e de formação de organizações.⁷³

Por seu turno, a ampla participação política provoca uma alternância na composição de cargos públicos de extrema importância para a representatividade de minorias. Isso ocorreu ao longo de todo o século XX, conforme o sufrágio foi se estendendo a diferentes camadas sociais até atingir a universalidade em inúmeras democracias. “Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos.”⁷⁴ Como resultado, demandas vinculadas a diferentes estratos sociais passam a se incorporar à agenda política e ganhar prioridade no endereçamento das políticas públicas, concluiria Robert Dahl.⁷⁵

⁷² DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 37.

⁷³ HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 33-35

⁷⁴ DAHL, Robert. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 42.

⁷⁵ Décadas após a publicação *Polyarchy: participation and opposition*, Renato Perissinotto e Luiz Domingos Costa resolveram investigar empiricamente a minoria dirigente no Pará. O resultado foi pouco promissor, se comparadas às promessas da poliarquia. De 41 parlamentares entrevistados, que

Ademais, a poliarquia tem uma vocação para sistemas de governo inclusivos, com mais apoio de grupos da sociedade civil. Quanto maiores as oportunidades de se expressar e se organizar civilmente, maior a variedade de interesses passíveis de representação. Um regime poliárquico abarca um número e uma variedade de preferências representadas na atividade política maiores que um regime misto, o qual, por sua vez, incorpora mais interesses que uma hegemonia.

O olhar panorâmico pela genealogia da teoria dos grupos de interesse se fez necessário para acompanhar a mudança valorativa, deontológica, acerca do governo plural. No *Federalista* nº 10, publicado em 1787, James Madison demonstrara forte inquietação sobre os perigos das ditas *facções*.⁷⁶ Por sua vez, na virada para o século XX, Arthur Bentley havia inaugurado a escola pluralista, ao alçar os grupos de interesse à condição de objeto primevo da Ciência Política. Sem lhes imprimir a pecha de desvio moral do republicanismo, Bentley neutralizou os grupos como um dado natural das sociedades modernas: “todo o fenômeno governamental é um fenômeno de grupos se pressionando e se formando a partir de outros grupos.”⁷⁷ Na sequência, o discípulo David Truman continuou a abordagem de grupos para refutar a naturalidade das agremiações e acrescentar um novo objeto, qual seja, o equilíbrio das forças. Segundo Truman, a sociedade se mobilizaria espontaneamente, mas apenas quando provocada; até este momento estaria em estado latente. Diferentemente de Madison, a expectativa dos estudos pluralistas é que os grupos tenderiam ao equilíbrio, não à ruína da república.⁷⁸

A lógica ação coletiva foi reconfigurada após a crítica de Mancur Olson, o qual refutou a espontaneidade e equilíbrio dos grupos. Para o autor da *rational choice*,

ocuparam a 13^a e 14^a legislatura na Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), 97,76% são homens, havendo apenas uma mulher; no quesito raça, 87,8% dos legisladores são brancos, 4,9% são pardos, 4,9% são amarelos, 2,4% não souberam responder e 0,0% se considera negro; quanto à religião, 80,5% são católicos romanos, 12,2% são evangélicos e 2,4% não possui religião. No Paraná, a elite masculina, branca e católica insere uma crítica à previsão sufragista de Dahl que não poderia passar despercebida. Para aprofundamento nos dados de políticos paranaenses, vide PERISSINOTTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos. O perfil dos parlamentares paranaenses: gênero, religião e classe (1995-2002). In: PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano; FUKS, Mario; BRAGA, Sérgio (orgs.). **Quem governa: um estudo das elites políticas do Paraná**. Curitiba, Editora UFPR, 2007.

⁷⁶ MADISON, James. *Federalist* nº 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 48-49.

⁷⁷ Tradução livre de: “All phenomena of government are phenomena of groups pressing one another, forming one another, and pushing out new groups”. BENTLEY, Arthur F. **The process of government: a study of social pressures**. Chicago: University of Chicago Press, 1908, p. 269.

⁷⁸ GUNNELL, John G. The genealogy of American pluralism: from Madison to behavioralism. **International Political Science Review**, v. 17, n. 3, 253-265, 1996, p. 260.

apenas pequenas aglomerações poderiam ser verdadeiramente eficientes, bastando o interesse de seus membros. Por outro lado, grandes grupos precisariam aplicar instrumentos coercitivos, ou benesses exclusivas, para que houvesse, de fato, engajamento de todos, sem estímulo a *free-riders*.⁷⁹

Por fim, Robert Dahl se apresentou com um defensor dos regimes pluralistas, sintetizados no tipo ideal da poliarquia. Já em um vértice diametralmente oposto ao pensamento de James Madison, para o professor de New Haven os grupos ocupariam função fundamental de freios e contrapesos (*checks and balances*) sociais perante as autoridades. Em um regime pluralista, o poder central estaria mitigado pela variedade de temas abarcados pela ação de inúmeros grupos de interesse, sem que fosse possível identificar um único corpo governante. Portanto, seria a maior participação política, e não sua supressão, que garantiriam o triunfo da democracia.⁸⁰

1.2 O LOBBY COMO ELE É: CONCEITOS E PRÁTICAS DAS RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Para atingir seus objetivos, os grupos de interesse podem se valer da prática de lobby. Nas palavras de Mancur Olson, o lobby é verdadeiramente o subproduto dos agrupamentos políticos: para além da satisfação das demandas concretas, grupos se formam para fazer lobby.⁸¹ Cientes dessa realidade, alguns países optaram por regular a atividade, reconhecendo o direito democrático de o povo influenciar nas decisões políticas, ainda que com limitações e vedações a abusos. Mas este não foi o caso brasileiro. Contudo, antes de se investigar os efeitos sociais dessa prática – tanto positivos quanto negativos – é necessário ler o lobby como ele é.

A ausência de um diploma normativo acerca dos atos praticados por lobistas conduz a uma série de dificuldades ainda bastante incipientes, porém incontornáveis. Uma delas é carência de um conceito suficientemente precioso e consensual de lobby, consequência não apenas decorrente da lacuna jurídica, mas também da falta

⁷⁹ *Free-rider* designa o agente econômico que aproveita a ação os custos realizados pelos demais para atingir seus próprios interesses. DE BRUYCKER, Iskander; BERKHOUT, Joost; HANEGRAFF, Marcel. The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. **Governance**, v. 32, n. 2, p. 295-312, 2019, p. 295.

⁸⁰ DAHL, Robert. A. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago Press, 2006, p. 22.

⁸¹ OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003, p. 133.

amadurecimento das pesquisas científicas. Mesmo nos Estados Unidos, onde a prática está institucionalizada há mais de um século, não há um entendimento harmonioso sobre a atividade do lobista: a cada atualização legislativa, lobby e lobista ganham novos contornos semânticos. Essa situação obriga o enfrentamento doutrinário para se extrair uma noção limitada acerca do instituto do lobby.⁸²

Para Eduardo Patri, lobby é especificamente a defesa de interesses privados na tentativa de influenciar uma *legislação* específica. Trata-se de uma concepção restritiva que se constrói por oposição a outras estratégias persuasivas da disputa política e limitada ao Poder Legislativo. Nessa interpretação, a prática se diferencia dos movimentos sociais pela abordagem institucional mais ativa, com o contato direto diante das instituições e seus agentes. Igualmente, não se confunde também com o partido político, uma vez que o lobby não participa, ele próprio, da tomada de decisão, apenas procurando persuadir que outros decidam a seu favor.⁸³

Separa-se o lobby das demais formas de influência social pela capacidade de conectar diretamente os interesses organizados e os *policy makers*, sem ter de recorrer a outros atores ou lideranças políticas. Por mais que os movimentos sociais ou outros agrupamentos de pressão invistam recursos para alterar as políticas públicas, não estão, de fato, dentro do poder.⁸⁴ Nessa oposição, o lobby se formaria a partir do momento em que a prática coletiva imprime influência direta na tomada de decisão governamental.⁸⁵

Segundo Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto, o conceito de lobby aparece usualmente relacionado aos termos relações públicas, relações governamentais e *advocacy*, mas com eles não se confundiria. Primeiramente, as relações públicas corresponderiam a uma figura mais abrangente, envolvendo todo tipo de comunicação de um agente ou organização com o mundo externo. Nesse sentido, podem incluir, ou não, estratégias de relações

⁸² MIHUT, Liliana. Lobbying in the United states and the European Union. **Romanian Journal of European Affairs**, v. 8, n. 4, p. 5-17, Nov. 2008, p. 6.

⁸³ PATRI, Eduardo Carlos Ricardo da. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. In: **Revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas (Organicom)**, São Paulo, v. 8, n. 14, 2011, p. 141.

⁸⁴ BLANCHET, Luiz Alberto; SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 49-72, 2016, p. 53.

⁸⁵ MAICAN, Ovidiu-Horia. Legal regime of lobby activities: a comparative view. **Juridical Tribune**, v. 4, n. 2, p. 105-118, dez. 2014, p. 104.

governamentais, definidas pela comunicação do interessado com o Poder Público. Por sua vez, o *advocacy* seria a iniciativa de promover uma mudança de política com impacto social amplo, perante a sociedade civil. Em contraposição, existiria lobby quando os agentes sociais se dirigissem aos membros do Poder Público a fim de lhes apresentar demandas exclusivamente de interesse privado. A noção de interesse, ora entendida como objetivos de segmentos sociais, é fundamental para essa acepção de lobby.⁸⁶

Caminhando para uma compreensão um tanto mais precisa do instituto, Milton Seligman e Mateus Affonso Bandeira resumem o lobby como a atividade de um “grupo social organizado com o objetivo de intervir diretamente nas decisões do Poder Público e, conseqüentemente, criar um novo cenário regulatório em favor de suas causas e interesses específicos”.⁸⁷ Nessa versão, percebe-se uma preocupação direcionada a efetivamente explicar o fenômeno tal como é, e não realizar o contraste com aquilo que já não seria. Contudo, condiciona a configuração do instituto à finalidade de *criar novo marco regulatório* favorável ao grupo organizado, o que não se revela correto. Conforme será posteriormente detalhado, o lobby é atividade complexa, a qual pode envolver a busca por novo advento regulatório, como também a perfeita manutenção do *status quo*, quando os interesses em disputa forem ameaçados.⁸⁸

Em que pesem as definições acima certamente contribuam com a compreensão global do instituto, concorda-se com o desenho semântico de Liliana Mihut, que melhor traduz o conceito para as práticas contemporâneas. Segundo a autora romena, o lobby descreve toda a iniciativa que tenha como fim influenciar os processos políticos (*policy-making*) nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.⁸⁹ Em síntese, o lobby compreende qualquer atividade de influenciar os processos

⁸⁶ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 20-31.

⁸⁷ SELIGMAN, Milton Manual de melhores práticas em relações institucionais. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 219.

⁸⁸ RAMOS, Liza Valença. *Advocacy*. In: MARINS, James; ANASTACIO, Mari Regina; CRUZ FILHO, Paulo. R. A (Org.). **Empreendedorismo social e inovação social no contexto brasileiro**. Curitiba: PUCPRESS, 2018, p. 249.

⁸⁹ MIHUT, Liliana. Lobbying in the United states and the European Union. **Romanian Journal of European Affairs**, v. 8, n. 4, p. 5 – 17, nov. 2008, p. 6.

decisórios políticos de qualquer um dos Poderes do Estado, em benefício de interesses privados.⁹⁰

Tal formulação acerta por ser tecnicamente estrita, a ponto de abarcar apenas as influências dirigidas às esferas institucionais do Estado, não se confundindo com o campo amplo das relações públicas. Por outro lado, é suficientemente ampla para não condicionar o conceito a uma finalidade específica (como fez Eduardo Patri, restringindo-o ao âmbito legislativo). Com efeito, seu grande mérito está em superar a visão tradicional de que os lobistas se debruçam apenas sobre os legisladores, haja vista que não bastaria a edição da norma favorável, se esta não viesse acompanhada de uma melhor aplicação e interpretação.⁹¹

Não é sem motivo o recurso à literatura estrangeira para delimitação do conceito. O estigma sobre a prática de lobby impediu um amplo e sério estudo acerca da temática no Brasil, sobretudo no Direito, o que não necessariamente se reflete na doutrina internacional. Embora haja a associação de ideais entre lobistas e práticas desleais e prejudiciais à democracia, porque usualmente relacionados ao abuso de poder econômico, à corrupção e ao tráfico de influência, o lobby é a uma atividade lícita importante para congregação de múltiplos interesses e participação política popular efetiva.⁹²

Os departamentos de assuntos corporativos em grandes empresas e lobistas autônomos não apenas garantem a manutenção permanente da representatividade do grupo no jogo político, como cuidam de seus interesses, antecipando problemas e detectando oportunidades que não teriam acesso caso não houvesse uma relação direta com os tomadores de decisão.⁹³

No Poder Legislativo, para identificar vantagens e riscos políticos, os profissionais do lobby costumam ter consigo um atento *monitoramento legislativo*. Tomam-se em consideração todos os projetos e proposições em trâmite nas casas

⁹⁰ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 41.

⁹¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 41.

⁹² BLANCHET, Luiz Alberto; SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 49-72, 2016, p. 55.

⁹³ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. O *lobbying* institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil? **Cenários da comunicação**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64, 2007, p. 60.

legiferantes, tanto em nível nacional quanto infranacional, destacando-se aqueles cujos interesses sejam convergentes ao grupo ali representado. A avaliação não se limita ao mérito dos atos normativos, mas se investiga igualmente o *timing* da proposição, o andamento do processo legislativo, as propostas congêneres, bem como as emendas editadas sobre a proposta original.⁹⁴

Desde o momento inicial de elaboração legislativa, os lobistas se empenham na análise do impacto da proposta sobre os interesses representados. Para isso, mobilizam especialistas temáticos de diversas ciências (juristas, economistas, engenheiros e biólogos, por exemplo), os quais serão responsáveis por apreciar o conteúdo da proposta de maneira técnica. O resultado desse estudo multifacetado geralmente é apresentado em pareceres, publicações e demais documentos, contribuindo para compreensão completa do decisor público.⁹⁵

Alberto Alemanno aponta que uma pesquisa de fundo bem desenvolvida é um pressuposto fundamental para qualquer estratégia de lobby. Primeiramente, este estudo prévio deve reunir (i) evidências detalhadas sobre a questão-problema enfrentada, tais como “por que este tema merece atenção governamental” e “qual o impacto social decorrente da atual situação”.⁹⁶

Em segundo lugar, devem ser apresentados (ii) argumentos que amparem a solução escolhida pelo grupo de interesse, indicando o que se propõe e por qual razão a alternativa apresentada é a melhor escolha possível. Caso a resposta vise a alteração do cenário regulatório, orienta-se que ela seja acompanhada por uma análise de impacto econômico-social,⁹⁷ uma vez que muitos ordenamentos jurídicos demandam uma análise consequencialista *ex ante*.⁹⁸ Por fim, a investigação deve (iii)

⁹⁴ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *O lobbying institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil? Cenários da comunicação*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64, 2007, p. 61.

⁹⁵ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 50-60.

⁹⁶ ALEMANNI, Alberto. **Lobbying for change: find your voice to create a better society**. London: Icon Books Ltd, 2017, p. 133-140.

⁹⁷ No Brasil, a exigência de realização da análise de impacto regulatório está prevista no art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), a qual determina que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados sejam precedidas da realização de análise de impacto regulatório, contendo informações sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

⁹⁸ No caso do ordenamento jurídico brasileiro, o artigo 20 Decreto-Lei no 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) consagra expressamente a necessidade de consideração das consequências práticas da decisão administrativa ou judicial, quando seu fundamento tenha como

apresentar precedentes de casos análogos, indicando como a resposta estrangeira pôde endereçar o tema de modo bem-sucedido e quais lições podem ser apreendidas do fenômeno similar. O recurso comparativo poderá ser utilizado tanto para iluminar caminhos possíveis, quanto para descartar vias antagônicas ao interesse defendido, exceto quando se estiver diante de um tema inovador acerca do qual ainda não houve tratamento conclusivo.⁹⁹

Ao trazer argumentos baseados em conhecimentos técnicos, estatísticas e dados precisos, o lobista fornece ao decisor público informações antes indisponíveis para motivar suas escolhas. Mas é possível que o grupo interessado opte por ventilar as informações obtidas no meio social, seja através de publicações científicas, seja por meio de pronunciamentos oficiais. Nesse caso, a estratégia varia entre os ditos *white papers* e *position papers*.

Os *white papers* são documentos orientados por uma pretensão analítica sobre uma questão-problema e obedecem à metodologia, formatação e linguagem adequadas à pesquisa científica, ainda que, ao final, defendam um posicionamento específico. Destaca-se que, quando desatento a critérios de transparência metodológica, esse instrumento pode colaborar com efeitos deturpados para o campo científico. Por outro lado, os *position papers* são declarações produzidas dentro de determinado setor econômico para guiar as comunicações com o público externo, inclusive o governo. Às vésperas de uma decisão política relevante, é comum que o lobby formalize seu posicionamento na assessoria de imprensa, descrevendo a questão, indicando os impactos no setor, apresentando a posição sobre o assunto e levantando possíveis argumentações. São, portanto, manifestações explicitamente parciais sobre determinado assunto e que visam conferir unicidade e coerência aos envolvidos.¹⁰⁰

Justamente por isso, identifica-se o lobby como forma de ação política legítima e bem-vinda na sociedade democrática, na medida em que permite o conhecimento

base valores jurídicos abstratos. (GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020, p. 100).

⁹⁹ ALEMANNI, Alberto. **Lobbying for change: find your voice to create a better society**. London: Icon Books Ltd, 2017, p. 133-140.

¹⁰⁰ GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby: aprendendo a fazer**. São Paulo: ABERJE, 2012, p. 62-66.

técnico sobre projetos políticos conflitantes, garantindo a tomada de decisão pública com maior capacidade de organização, quando não melhor grau de informação.

Quando o projeto de lei já se encontra redigido, a atividade de comunicação do lobby ao *policy maker* ocorre em outros momentos, não tanto através de publicações técnicas, mas diretamente, nas comissões ou no plenário, conforme o estágio do ato normativo no processo legislativo. Distribuída a proposição legislativa à comissão temática, os lobbies terão a oportunidade de participar de audiências públicas, seminários e reuniões de trabalho, de modo a interagir com os legisladores, elevar o debate e apresentar as demandas sociais. Como as comissões se baseiam nos pareceres dos relatores, estes se tornam alvos privilegiados dos lobistas antes dos demais membros da comissão.¹⁰¹

Paralelamente, cria-se um *monitoramento político*, estruturado no mapeamento dos tomadores de decisão. Identificam-se os aliados dos interesses dos grupos em determinados assuntos, as lideranças políticas mais atuantes no Congresso Nacional e quem ocupa os papéis-chave no governo.¹⁰² Há um criterioso cálculo de rede capaz de medir a influência entre diversos atores, reconhecendo e distinguindo aqueles que ocupam posições centrais, bem como os *clusters*, ou seja, agentes com alta incidência de ligações entre si, que aproximam e aceleram as trocas de informações, ainda que não sejam os protagonistas. Típico exemplo são os assessores de parlamentares.¹⁰³ As métricas consideram o (i) nível de centralidade e vizinhança dos *policy makers*, (ii) a capacidade de influência de determinado indivíduo ou agremiação, bem como (iii) os custos agregados na mudança de opinião, em termos de compromisso político.¹⁰⁴

No Poder Executivo, a atividade dos profissionais de lobby segue nítida e robusta. Como não poderia deixar de ser, findo o processo legislativo, busca-se influenciar o pronunciamento do chefe do Poder Executivo no sentido da sanção, do

¹⁰¹ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 55.

¹⁰² OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. O *lobbying* institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil? **Cenários da comunicação**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64, 2007, p. 61.

¹⁰³ CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016, p. 110.

¹⁰⁴ BELO, Manoel Alexandre C. Grupos de pressão e influência política. **Verba Juris**, a. 2, n. 2, p. 155- 173, jan./ dez. 2003, p. 168.

veto total, ou do veto parcial do texto aprovado. Contudo, é sobretudo nas dependências das agências reguladoras que se dirigem a maior parte das estratégias de comunicação entre sociedade civil e setor público.¹⁰⁵

Nessas autarquias, os lobistas oferecem informações técnicas para embasar as escolhas político-normativas, auxiliam na redação de minutas de projetos normativos, participam de audiências para discussão de projetos de regulação, além de requererem os permissivos legais para que seus clientes possam explorar a atividade econômica regulada.¹⁰⁶

A expansão regulatória em diversos setores, com a inclusão do Estado em espaços antes exclusivos de agentes privados, fez com que surgissem inúmeros grupos de lobby para acompanhar cada nova atividade regulada. Desde a década de 1990, passaram a ser objeto do Estado diversas áreas econômicas que, historicamente, eram disciplinadas por seus próprios atores e ignoradas pelas autoridades. Antes ignoradas pelo mercado, as decisões tomadas pelos administradores públicos passaram a ser fundamentais ao desenvolvimento de variados setores da economia. Isso ocasionou uma explosão na demanda por lobistas. Em outras palavras, dentre os fatores que contribuíram para que o lobby experimentasse crescimento, destaca-se a incursão regulatória estatal em novas atividades econômicas.¹⁰⁷

No caso brasileiro, o sistema econômico adotado pela Constituição Federal de 1988 incluiu a regulação enquanto atividade típica do Estado para intervenção na economia, harmonizando a livre iniciativa do regime capitalista com uma perspectiva “socializante” da ordem econômica.¹⁰⁸ Dessa forma, compete ao Estado a função de conter os excessos dos agentes que detêm o poder econômico privado, de acordo com os valores e princípios entabulados pela Constituição.¹⁰⁹

¹⁰⁵ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 48.

¹⁰⁶ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 43.

¹⁰⁷ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 35-36.

¹⁰⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 124.

¹⁰⁹ GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 4. ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 113

Não se trata, portanto, de conferir subsidiariedade ao Estado na economia, mas do reconhecimento constitucional de que a conformação dos comportamentos dos agentes econômicos é tão determinante para a atividade produtiva quanto a sua exploração direta. No exercício do poder fiscalizador, usualmente praticado pelas agências reguladoras, o Estado deve franquear a livre concorrência e a assunção de riscos econômicos, assegurando, paralelamente, o fornecimento de bens e serviços essenciais para a coletividade.¹¹⁰

Justamente por isso, cabe à República Federativa do Brasil intervir na atividade econômica privada, enquanto agente normativo, no sentido de evitar a criação de monopólios danosos à economia popular, bem como regular a competição para assegurar a concorrência ampla e legítima entre os participantes do setor.¹¹¹ Não apenas, também mediante a intervenção indireta do Estado-administração, a regulação deve buscar a justa distribuição dos recursos econômicos, como forma de melhor tutelar a eficácia dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.¹¹²

Na medida em que a atividade governamental se expande e passa a intervir em setores econômicos antes relegados exclusivamente à iniciativa privada, tão maior é a demanda dos agentes econômicos por lobistas. Segundo Beth Leech, o crescimento do lobby poderia ser explicado através da chamada *demand theory*, na qual a mobilização de grupos de interesse seria diretamente orientada pelo governo. Nesse sentido, a atividade governamental funcionaria como um ímã, atraindo e impulsionando grupos de todos os tipos para próximo do Estado, na medida em que indicasse novas possibilidades regulatórias.¹¹³ Não por outro motivo, quanto maior a ingerência estatal no plano econômico, maior a quantidade de lobistas que buscarão influenciar os agentes públicos.¹¹⁴

¹¹⁰ JORDÃO, Eduardo. The three dimensions of administrative law. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 21-38, jan./mar. 2019, p. 25.

¹¹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 24-25

¹¹² GABARDO, Emerson. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como fundamento do Direito Administrativo social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017, p. 122.

¹¹³ LEECH, Beth L. *et al.* Drawing lobbyists to Washington: Government activity and the Demand for advocacy. **Political Research Quarterly**, vol. 58, n. 1, p. 19-30, Mar. 2005, p. 27.

¹¹⁴ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 37.

Para validar essa hipótese, os autores se valeram dos relatórios de lobistas disponíveis nas bases do Congresso estadunidense, as quais indicam as áreas econômicas sob interesse de cada agente registrado. Logo após, compararam o crescimento de departamentos corporativos e lobistas contratados sob três variáveis: (i) a quantidade de sessões legislativas (*hearings*) sobre a área em questão, (ii) o montante dispendido do orçamento federal, bem como (iii) a quantidade de empresas atuantes em cada setor. Nas conclusões, constataram que, muito embora as variáveis (ii) e (iii) colaborassem proporcionalmente com a demanda por lobby, o fator determinante, tanto em curto ou quanto em longo prazo, é a quantidade de sessões/audiências sobre a temática, critério que indica o quão ativo está o governo em determinado assunto econômico.¹¹⁵

Diversamente do esperado, investimentos orçamentários não possuem um impacto significativo nas estatísticas de longo prazo e não geram um aumento necessário de lobby. Esse fenômeno pode ser explicado, pois muitos assuntos econômicos – regulação comercial, por exemplo – não integram as despesas estatais dos Estados Unidos, mas como as agências intervêm largamente na circulação de riquezas, continuam sendo objeto de intenso lobby.¹¹⁶

Depreende-se que o efeito do dinamismo governamental na mobilização de grupos é mais importante que os demais critérios de mensuração (despesa pública e quantidade de empresas). Assim, a atividade governamental age como um catalisador na formação de grupos de interesses e nos investimentos em lobby.¹¹⁷ Daí porque os autores reduziram a teoria da demanda à expressão “onde o governo está ativo, os grupos são atraídos para monitorar, influenciar ou se opor a tais ações.”¹¹⁸

E assim deve ser. Afinal, a comunicação transparente entre sociedade civil e agentes do Estado apenas contribui para políticas públicas mais responsivas e marcos regulatórios mais eficientes, em clara oposição ao passado inconsistente, enviesado

¹¹⁵ BAUMGARTNER, Frank R; LEECH, Beth L; MAHONEY, Christine. The co-evolution of groups and government. Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia: 2003, p. 13-19. Disponível em: <http://fbaum.unc.edu/papers/Baumgartner-et-al-2003.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021.

¹¹⁶ LEECH, Beth L. *et al.* Drawing lobbyists to Washington: Government activity and the Demand for advocacy. **Political Research Quarterly**, vol. 58, n. 1, p. 19-30, Mar. 2005, p. 27-28.

¹¹⁷ GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON, Jennifer L. Legislative Agendas and Interest Advocacy. **American Politics Research**, v. 33, n. 3, p. 404-434, May 2005, p. 407.

¹¹⁸ LEECH, Beth L. *et al.* Drawing lobbyists to Washington: Government activity and the Demand for advocacy. **Political Research Quarterly**, v. 58, n. 1, p. 19-30, Mar. 2005, p. 29.

e opaco de boa parte das agências reguladoras nacionais. De fato, por muitos anos, a gestão regulatória do Brasil foi criticada pela ausência de critérios racionais na política tarifária dos serviços públicos delegados à iniciativa privada. Diversamente, um regime democrático que se reivindique como tal deve possibilitar o compartilhamento do poder decisório, de modo a reduzir abusos autoritários inconsequentes e elevar a eficiência no sistema.¹¹⁹

Finalmente, com a ampliação de funções do Poder Judiciário, típica do constitucionalismo contemporâneo, as atividades de defesa de interesses políticos também passaram a ser sentidas e medidas nessa esfera.¹²⁰ Trata-se da técnica denominada *lobbying for litigation* por meio do qual os grupos de pressão recorrem ao Poder Judiciário para atendimento de seus interesses, especialmente nas situações em que não tenham êxito nas estratégias de convencimento nas esferas legislativa e administrativa. A manifestação dessa estratégia se dá por três maneiras essenciais: por meio do ajuizamento ou financiamento de ações que fomentem interesses específicos; por meio da atuação em ações de relevante impacto social, na condição de *amicus curiae*; bem como na adoção de iniciativas que influenciem a seleção dos integrantes da administração da Justiça.¹²¹

Importante ressalva: ao se explicar o lobby enquanto atividade de influência sobre os processos decisórios dos poderes estatais, cuida-se de lobby em sentido objetivo. Trata-se, portanto, da própria ação de comunicação que tenha por objeto promover, defender ou obstar um interesse privado perante os agentes decisores. Esta semântica é observada, habitualmente, através da expressão “fazer lobby”, ou por meio do termo “*lobbying*”, em inglês. Para efeitos do presente estudo e corroborando com a definição teórica adotada, as expressões “lobby em sentido objetivo” e “*lobbying*” serão utilizadas indistintamente, como sinônimos, numa estratégia de unificação didática e variação de escrita.

Mas há igualmente o lobby em sentido subjetivo, ou seja, o agrupamento de pessoas organizadas a fim de pressionar diretamente os órgãos institucionais e

¹¹⁹ AMANN, Edmund; BAER, Werner. From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government's impact on the Brazilian economy. **Revista Direito GV**, v. 1, n. 2, 267-282, especial nov. 2005. Acesso em: 27 jun. 2020. p. 272.

¹²⁰ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 49.

¹²¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 45.

responsáveis legitimados para tomar uma decisão política em prol de um interesse privado. A expressão “lobby em sentido subjetivo” é utilizada, usualmente, como uma metonímia para representar setores produtivos específicos ou objetivos determinados, tais como “o lobby da indústria farmacêutica”, o “lobby dos cigarros”, ou “o lobby dos direitos humanos”.¹²²

Nessa esteira, Andréa Oliveira classifica quatro tipos de lobby em sentido subjetivo, distinguindo-os a partir dos agentes e profissionais envolvidos. (i) O lobby público concerne à atuação de empresas estatais, autarquias, agências reguladoras, enfim, entes da administração indireta, para pressionar os poderes Executivo e Legislativo, congregando sobretudo reivindicações por mais autonomia e valorização da carreira dos servidores públicos. Em segundo lugar, há (ii) lobby classista quando os agentes envolvidos representarem entidades de classe na defesa de interesses de seus filiados, tendo-se como exemplo brasileiro notório a Confederação Nacional das Indústrias.¹²³

Já o (iii) lobby privado se refere à atuação especializada a partir de escritórios de lobby e relações governamentais. Uma vez que a atividade não é regulada no Brasil, é comum que agências de publicidade e relações públicas, bem como escritórios de advocacia, cumpram essa posição, ainda que não se assumam como tais. Por fim, (iv) o lobby institucional (*in-house lobbying*) é realizado por altos executivos de empresas privadas, alocados em departamentos de assuntos institucionais, os quais se dedicam a representar os interesses dessas empresas em diferentes esferas e níveis governamentais.¹²⁴ Tais grupos de influência política variam em cultura organizacional e projetos defendidos, mas se utilizam de instrumentos e estratégias similares e típicas das relações governamentais.

Para além dos já mencionados *white papers* e *position papers*, Gilberto Galan elenca algumas das principais ferramentas utilizadas pelos lobbies em seu processo de persuasão política. Os *think tanks* – utilizados de maneira tímida no Brasil, mas com grande difusão no estrangeiro – constituem o principal mecanismo de influência

¹²² Nesse sentido, MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v.47, n. 3, p. 505-547, 2004, p. 515.

¹²³ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p. 50-70.

¹²⁴ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p. 50-71.

governamental para interesses de logo prazo. Funcionam como verdadeiras “usinas de ideias”, geralmente sob a forma de uma associação (instituto ou grupo de pesquisa independente), para estimular o debate democrático acerca de políticas públicas, bem como temas sociais, econômicos e da tecnologia.¹²⁵

Esse tipo de iniciativa surgiu no começo do século XX, nos Estados Unidos, liderada pela Câmara de Relações Exteriores e pelo The Brookings Institute. A ideia era classificar os centros estadunidenses como referência em pesquisa de qualidade nas áreas de humanidades, ao mesmo tempo em que se difundiam valores e a ideologia norte-americana. Durante a Guerra do Vietnã, foi cunhado o termo “*advocacy think tank*” para designar os estudos que forneciam dados e argumentos, ora para embasar a legitimidade da guerra, ora para criticá-la.¹²⁶ A partir de então, a atividade também ficou conhecida como “filosofia Walmart”, em alusão pejorativa às ideias expostas como as mercadorias na prateleira de um mercado, ofertando-se recomendações operacionais precisas para influenciar os detentores de poder.¹²⁷

Contemporaneamente, a realidade é outra. Nos Estados Unidos existem mais de cinco mil *think tanks* reconhecidos por sua seriedade e independência (sem vínculos com o governo ou a universidade).¹²⁸ No Brasil, os mais atuantes estão ligados a partidos políticos, com diretrizes políticas claras ou a uma corporação específica: Instituto Lula (defensor das realizações do ex-presidente), Instituto Mises Brasil (promotor do livre mercado), bem como o Instituto Palavra Livre (militante da liberdade de imprensa) são exemplos típicos e que ilustram o funcionamento da ferramenta.¹²⁹

¹²⁵ GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: ABERJE, 2012, p. 61.

¹²⁶ ABELSON, Donald E. **Do think tanks matter?** Assessing the impact of public policy institutes. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2018, p. 179.

¹²⁷ TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e a sua influência na política externa dos EUA**: a arte de pensar o impensável. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 137.

¹²⁸ GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: ABERJE, 2012, p. 62.

¹²⁹ Sobre o Instituto Lula: “O principal eixo de atuação do Instituto Lula é a cooperação do Brasil com a África e a América Latina. O exercício pleno da democracia e a inclusão social aliada ao desenvolvimento econômico estão entre as principais realizações do governo Lula que o Instituto pretende estimular em outros países.” INSTITUTO LULA. **Missão**, 2020. Disponível em: <https://institutulula.org/missao> Acesso em: 23 set. 2020. Sobre o Instituto Mises Brasil: “O Instituto Ludwig von Mises - Brasil (“IMB”) é uma associação voltada à produção e à disseminação de estudos econômicos e de ciências sociais que promovam os princípios de livre mercado e de uma sociedade livre.” MISES BRASIL. **Quem somos**, 2020. Disponível em: <https://www.mises.org.br/About.aspx> Acesso em: 23 set. 2020. Sobre o Instituto Palavra Aberta: “Da união de esforços de importantes

Por outro lado, em que pese o conceito de *think tank* carregue o elemento da independência (intelectual, financeira e orgânica) frente a outras instituições, o resultado das pesquisas desenvolvidas e veiculadas usualmente convergem com o viés adotado de pronto pela associação. Conclusões que lastreiem um ideal antagônico à organização simplesmente não serão publicadas. Em razão disso, não é incomum que lobistas contribuam com tais centros, inclusive economicamente, na expectativa que dali saiam informações valiosas para o processo de convencimento e persuasão. Ademais, o crescimento exponencial desses grupos nas últimas décadas acirrou a competitividade, o que contribuiu ainda mais para dependência financeira e organizacional de terceiros interessados na produção de *think tanks*. Nesse cenário, o tipo ideal de *think tank* foi relativizado, acompanhado por sua autonomia.¹³⁰

Seja como for, na pragmática da influência governamental, os *think tanks* seguem de grande valia. Na medida em que amadurecem e ganham notoriedade, a tendência é que eles divulguem as ideias acordadas na opinião pública e, conseqüentemente, em face dos decisores públicos.¹³¹ Outro recurso de convencimento utilizado por lobistas está no convite às autoridades para que compareçam em grandes eventos: inaugurações de instalações empresariais, participação em congressos do setor econômico, assembleias de novos investimentos, entre outros. Para que o lobby não configure atividade ilícita, hão de ser respeitados limites do ético e do razoável,¹³² porém, o mais usual é que tal modalidade de convite seja desprovida de valor econômico. Com efeito, nessa espécie de transação, a riqueza circulante está no prestígio e no reconhecimento ofertado à autoridade pública diante da sociedade. Em contrapartida, há uma natural

entidades, como Associação Nacional de Jornais – ANJ, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, Associação Nacional de Editores de Revistas – ANER e Associação Brasileira de Agências de Propaganda – ABAP, nasceu o Palavra Aberta, um instituto sem fins lucrativos, que defende a plena liberdade de ideias, pensamentos e opiniões.” PALAVRA ABERTA. **Quem somos**, 2020. Disponível em: <https://www.palavraaberta.org.br/sobre-o-instituto> Acesso em: 23 set. 2020.

¹³⁰ HAUCK, Juliana Cristina Rosa. What are “Think Tanks”? Revisiting the dilemma of the definition. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 11, p. 1-30, 2017, p. 05

¹³¹ GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: ABERJE, 2012, p. 63.

¹³² A Resolução nº 3/2000, da Presidência da República permite a aceitação de brindes ofertados à autoridade pública, desde que não tenham valor comercial ou sejam distribuídos por entidade de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos ou datas comemorativas de caráter histórico ou cultural, desde que não ultrapassem o valor unitário de R\$ 100,00. BRASIL, Presidência da República. Resolução nº 3 de 23 novembro de 2000. **Regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/resolucao3.htm Acesso em: 23 set. 2020.

aproximação entre as partes e um aprofundamento nas relações entre governo e entidade anfitriã do evento, situação extremamente vantajosa para ela.¹³³

Após o escândalo envolvendo o lobista estadunidense Jack Abramoff, em 2006, o *Honest Leadership and Open Government Act*, de 2007, proibiu o oferecimento de vantagens, presentes ou viagens para funcionários públicos que estivessem envolvidos nas estratégias de convencimento. Habitualmente, os lobistas tinham o costume de pagar jantares para eles, realizar viagens para jogar golfe no estrangeiro, transportá-los em aviões executivos ou fornecer ingressos para grandes eventos.¹³⁴ Convites e visitas podem continuar, desde que constem nos relatórios trimestrais e sejam previamente aprovados por um comitê de ética parlamentar.¹³⁵

Por fim, a formação de alianças e a gestão com *stakeholders* é tática fundamental para uma campanha de lobby séria. Coalizões são formadas com terceiros igualmente interessados nos resultados concretos da demanda, ainda que façam partes de agrupamentos concorrentes, a fim de fortalecer a mensagem e reforçar o caráter amplo da questão.¹³⁶

Conforme destaca Alberto Alemanno, no atual contexto de polarização social, a construção de consensos tende a cativar o público de destino e chamar a atenção do decisor, especialmente quando reunir agentes usualmente opositores, em um acordo não-convencional. Cuida-se do que ficou conhecido como coalização intersetorial (*cross-sector coalition*).¹³⁷

Esse foi o caso da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, iniciativa que reúne empresários do agronegócio, associações civis defensoras do meio ambiente, pesquisadores e acadêmicos para propor uma agenda política que reduza o desmatamento da Amazônia e contribua para uma agenda de sustentabilidade nacional. Com o aumento sensível das queimadas ilegais a partir de 2020, o programa multissetorial foi responsável por encaminhar ações concretas para objetivar a queda

¹³³ GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: ABERJE, 2012, p. 66.

¹³⁴ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 121

¹³⁵ HOLMAN, Craig. The tension between lobbying and campaign finance laws: rolling back gains made under the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. **Election Law Journal**, v. 13, n. 1, p. 45-74, 2014, p. 49.

¹³⁶ GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: ABERJE, 2012, p. 71.

¹³⁷ ALEMANNNO, Alberto. **Lobbying for change**: find your voice to create a better society. London: Icon Books Ltd., 2017, p. 216.

rápida no desmatamento, incluindo desde a destinação de 10 milhões de hectares às terras indígenas até a suspensão de regularização fundiária em imóveis com desmatamento.¹³⁸

A formação de alianças também envolve a gestão *stakeholders*, o que inclui partes interessadas, mas que não farão parte da campanha, seja porque carregam uma carga reputacional negativa, seja porque tornam a aplicação excessivamente onerosa ou complexa.¹³⁹ Segundo Liza Valença Ramos, nem toda aliança é benéfica para a causa: mais vale a pena agregar sujeitos que disponham de capital político ou recursos econômicos, que gastar energia para trazer celebridades sem credibilidade. Assim, costuma-se mapear o ambiente social para que as escolhas favoreçam a estratégia em um sentido global.¹⁴⁰

Este tópico teve como objetivo apresentar o conceito de lobby, as práticas e os instrumentos mais utilizados por lobistas durante a persuasão governamental. Ainda que a doutrina vacile na definição do fenômeno, a pragmática da atividade contribui para sua melhor compreensão. Ao analisar como campanhas de influência tomam os corredores de todas as funções públicas, entende-se o lobby como a atividade que tenha como finalidade influenciar os processos decisórios dos Poderes do Estado.

Não há, porém, uma determinação legal nacional que oriente com precisão o fenômeno do lobby aos contornos jurídicos pátrios. Diferentemente dos Estados Unidos da América, onde já se regula o lobby desde 1946, do vizinho Chile, que a partir de 2014 se tornou o primeiro país latino-americano a disciplinar efetivamente a prática,¹⁴¹ ou de tantos outros Estados europeus, o Brasil segue temente ao tabu da influência privada na política. Nada obstante a isso, é possível identificar uma tímida

¹³⁸ COALIZAÇÃO BRASIL, CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **Ações para queda rápida do desmatamento**, 16/09/2020. Disponível em: http://www.coalizaobr.com.br/home/phocadownload/documentos/Acoes_para_a_Queda_Rapida_do_Desmatamento.pdf Acesso em: 25 set. 2020.

¹³⁹ ALEMANNI, Alberto. **Lobbying for change: find your voice to create a better society**. London: Icon Books Ltd., 2017, p. 220.

¹⁴⁰ RAMOS, Liza Valença. Advocacy. In: MARINS, James; ANASTACIO, Mari Regina; CRUZ FILHO, Paulo. R. A (Org.). **Empreendedorismo social e inovação social no contexto brasileiro**. Curitiba: PUCPRESS, 2018, p. 256.

¹⁴¹ O Peru conta com uma lei específica do lobby desde 2003 (Ley nº 28.024). No entanto, ficou mais de 15 anos em franca inoperância, por carecer de decreto do Poder Executivo que regulasse sua aplicação, até julho de 2019, quando o ato administrativo foi publicado. GALER, Nicolas Fernando Rodríguez. **Regulación de lobby en el Perú: trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación**. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Magister En Gestión Pública, Universidad del Pacífico, Lima, 2016, p. 46. Disponível em: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_maestria_2016.pdf?sequence=1. Acesso em: 04 jan. 2021.

tutela jurídica do lobby no regime constitucional brasileiro, como se verá no próximo tópico.

1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E LOBBY NO DIREITO BRASILEIRO

O estudo da teoria democrática estrangeira importa. Importa não apenas em termos absolutos, por sua qualidade intrínseca, mas também relativamente, quando aplicada ao cenário brasileiro. Especificamente nas ciências jurídicas, poucas são as jabuticabas verdadeiras; e mesmo quando há traços de estudo tupiniquim, ele logo se apresenta como tupinambá devorador da qualidade dos outros. É como versou Oswald de Andrade, “só interessa o que não é meu. Lei do homem. Lei do antropófago.”¹⁴²

O pensamento jurídico brasileiro não ignorou a evolução doutrinária do centro global, deduzida no primeiro subcapítulo. Ao contrário, apreendeu e absorveu tudo aquilo que lhe foi adequado – ou que lhe foi imposto.¹⁴³ Isso se deu com o processo civilizador da formação do Estado,¹⁴⁴ mas também com a evolução da dogmática constitucional em direção ao avanço da democracia. Conforme Eneida Desiree Salgado, os intelectuais tiveram um papel de destaque na Assembleia Constituinte de 1987, quando da elaboração de propostas à Constituição Cidadã.¹⁴⁵

Foi o caso de Oliveiros Ferreira, que, em obra editada para trazer sugestões à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, defendeu a autonomia dos grupos sociais frente ao Estado. Para quebrar com o monopólio de representação dos partidos, o jurista recomendou a figura das instituições representativas, com competência para apresentar projetos de lei e facultar o acompanhamento das discussões pelos próprios interessados. Por sua vez, José Afonso da Silva apresentou proposta à Constituição a fim de incluir a participação popular no processo legislativo

¹⁴² ANDRADE, Oswald. Manifesto Antropófago. Revista de Antropofagia, São Paulo, ano 1, v. 1, maio 1928. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/view/?45000033273&bbm/7064#page/2/mode/2up>. Acesso em: 27 nov. 2020.

¹⁴³ Sobre o novo colonialismo jurídico, vide: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Novos colonialismos: diálogos evanescentes numa fronteira em movimento. In: GEDIEL, José Antônio Peres; *et. al.* (Org.). **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados**. Curitiba: Kairós, 2015, p. 41-47.

¹⁴⁴ Expressão utilizada por Norbert Elias. Vide: ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: Formação do Estado e Civilização**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

¹⁴⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia: Tijolo por tijolo num desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 124.

como um direito político fundamental, fosse exercido diretamente pelo cidadão, fosse pelas organizações de base.¹⁴⁶ Eis o impacto do pluralismo político exigindo mais inclusão popular no cenário constitucional brasileiro.

Com efeito, a promulgação da Constituição de 1988 marca a ruptura com o período autoritário e reinaugura a democracia brasileira. O desejo pela reestruturação do regime democrático, mantendo vívida a lembrança e o contraste com a ditadura,¹⁴⁷ fez plasmar na Constituição não apenas a garantia da escolha dos representantes do povo – através de voto secreto, universal e periódico – mas também de institutos de participação direta nos processos decisórios.¹⁴⁸

Afinal, o Estado Democrático de Direito contemporâneo acompanhou a renovação da teoria democrática. Esse progresso marca a insuficiência da divisão rígida entre cada função dos Poderes, rogando por um diálogo institucional e conjugando o princípio da soberania popular com o *rule of law*.¹⁴⁹ Entre tantos efeitos, esse movimento expandiu a participação política social para além do mero ato do voto. É dizer que o modelo estritamente representativo não encontra mais legitimidade no constitucionalismo, razão pela qual inclui instrumentos de participação do povo no exercício da cidadania. A título de exemplo, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o veto popular são ferramentas positivadas na Constituição Federal para intervenção direta no processo legislativo.¹⁵⁰ Igualmente, o artigo 204, inciso segundo, da Constituição franqueou a participação da população no Poder Executivo, em

¹⁴⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: Tijolo por tijolo num desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 126-132.

¹⁴⁷ Há de se fazer um aparte: ainda que o texto constitucional estabeleça uma clara relação de oposição com o período ditatorial, não é possível dizer que se operou, no Brasil, uma justiça de transição. Em vez de desenvolver uma memória institucional, ou memória-forte, o Estado optou por agir em um plano de apagamento e esquecimento do passado, tendo como *magnum opus* a Lei 6.683/1979 que anistiou, em pé de igualdade, torturados e torturadores. Vide BREPOHL, Marion; GONÇALVES, Marcos; GABARDO, Emerson. As violências do estado de exceção e a defesa da memória contra a invisibilidade dos grupos vulneráveis. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. n. 117, p. 321-361, jul./dez. 2018, p. 328-329.

¹⁴⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set., 2017, p. 129.

¹⁴⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015, p. 184.

¹⁵⁰ PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 109-120, jan./mar. 2007, p. 118.

especial na formulação e ação das políticas públicas de todos os níveis federativos, por meio de organizações representativas.

Com a evolução da doutrina democrática, afastam-se os dogmas liberais que fundamentam a legitimidade da Administração tão somente na lei formal, instrumento da vontade geral do parlamento. Em um Estado Social, tal qual desenhado pela Constituição de 1988,¹⁵¹ é necessário que os atos estatais sejam permeados pela sociedade e suas respectivas associações. É preciso reconhecer a pluralidade de demandas decorrentes da população em geral, exigindo da Administração Pública uma conversa frequente com as praças.¹⁵² Essa tendência se desvencilha da ideia do administrado – indivíduo em sujeição ao Estado – para celebrar a figura do cidadão, sujeito ativo na relação estatal, não por lhe ser superior, mas por ocupar uma posição de igualdade.¹⁵³

Historicamente, a Administração Pública brasileira atuou de maneira concentrada nos instrumentos de intervenção social, orientando-se por métodos e processos com pouca ou nenhuma flexibilidade para a oitiva dos cidadãos destinatários de suas ações.¹⁵⁴ Com a abertura democrática, foi preciso exigir um comportamento diferente que reconhecesse valor e permitisse maior interação popular com o Poder Público, inclusive para decidir sobre os recursos a serem aplicados. Afinal, entender o cidadão como aquele que interage com a gestão pública implica elevá-lo também à figura de controlador dos desvios e dos malfeitos administrativos.¹⁵⁵

¹⁵¹ Defende-se aqui o entendimento segundo o qual há, na Constituição, uma opção pelo modelo social de Estado e uma oposição ao modelo subsidiário ou liberal. Isso se deve em parte pela ordem econômica adotada pós-1988, que retirou o princípio da subsidiariedade como mandamento jurídico, mas sobretudo pelo compromisso com a redução das desigualdades (econômicas, de gênero, de raça), que orienta todo o texto constitucional. Vide: GABARDO, Emerson. Estado social e Estado subsidiário: modelos distintos de desenvolvimento. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 283-299, 2019, p. 291 – 294.

¹⁵² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 66-67.

¹⁵³ FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, vol. 276, p. 25-46, set./dez., 2017, p. 43.

¹⁵⁴ GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020, p. 287.

¹⁵⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, nov. 2017, p. 453.

Como leciona Ligia Maria Silva Melo de Casimiro, no Estado Social de Direito a cidadania deve ser compreendida também como a capacidade de participar no exercício do poder político, sobretudo para que haja a possibilidade de que as minorias tenham voz e possam opinar sobre a gestão do governo. Se um dos elementos necessários da democracia real é a alternância de poder, então é necessário que mesmo grupos minoritários tenham a chance de se converter em maioria a partir do convencimento racional. Ultrapassa-se o reconhecimento passivo da pluralidade social para alocar o cidadão ao estatuto de participante político, não mero recipiente da intervenção estatal.¹⁵⁶

No caso brasileiro, o ordenamento jurídico infraconstitucional trouxe uma série de instituições participativas capazes de materializar o aludido giro político-epistemológico. Por instituições participativas entendam-se mecanismos diferenciados de “incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.¹⁵⁷ No exercício da função legislativa do poder soberano, a Constituição da República disciplinou, (i) o plebiscito, (ii) o referendo e (iii) a iniciativa popular.¹⁵⁸

Arrolado no artigo 14, inciso I, da Constituição, (i) o instituto do plebiscito foi regulamentado pela Lei nº 9.709/1998 como sendo a consulta prévia formulada ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, seja esta de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Trata-se, portanto, de um exame popular prévio à deflagração ou finalização de um processo legislativo ou de norma administrativa. Salvo a realização obrigatória para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados e Municípios, prevista no art. 18, §3 e §4º, do texto constitucional, a decisão sobre submissão do instrumento é privativa do Parlamento.¹⁵⁹

¹⁵⁶ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, nov. 2017, p. 453

¹⁵⁷ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 276.

¹⁵⁸ CARVALHAES, Rafael Bitencourt; SILVA, Fernando Pereira da. Democracia, cidadania e mecanismos de participação popular. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 48 - 67, jul./dez. 2017, p. 63.

¹⁵⁹ Lei nº 9.709/1998. Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e

Concretamente, apenas um único plebiscito foi efetivado em caráter nacional pós-88 – e somente porque foi previsto no artigo 2º Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Cuida-se da consulta realizada em 07 de setembro de 1993 para que o povo decidisse entre a forma de governo (república ou monarquia constitucional) e seu sistema (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigor no Brasil.¹⁶⁰ Nessa oportunidade, 66,26% dos eleitores foram a favor da república, contra 10,25% pela monarquia; ao passo em que o sistema presidencialista foi eleito com 55,58% dos votos, enquanto o parlamentarismo obteve 24,87% do eleitorado.¹⁶¹

Ademais, a consulta popular *ex ante* foi apenas realizada em mais duas ocasiões, uma em nível estadual, outra em nível municipal. No ano de 2011, o Pará convocou seus eleitores para que decidissem sobre a subdivisão territorial e administrativa em dois novos estados, Carajás e Tapajós, em resposta às históricas demandas divisionistas da comunidade local na Amazônia. Ainda assim, a narrativa de integração do estado restou vitoriosa, mantendo-se uno o território paraense com o apoio de 66% dos votos válidos.¹⁶² Já em 2014, juntamente com as eleições municipais, o Município de Campinas realizou plebiscito para reorganização administrativo-territorial, questionando-se sobre a criação de dois novos distritos – Ouro Verde e Campo Grande – tendo obtido resultado favorável nas urnas e materialização da escolha popular.¹⁶³

(ii) O referendo segue disposto no artigo 14, inciso II, da Constituição e, tal qual o plebiscito, foi disciplinado pela Lei 9.709/1998. Diferentemente do primeiro instituto, o referendo ocorre posteriormente à edição do ato administrativo ou legislativo, no

o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei. BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF.

¹⁶⁰ AUAD, Denise *et. al.* Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 291-323, jan./jun. 2004, p. 302.

¹⁶¹ VITA, Raoni Lacerda. **Democracia participativa no Brasil: à luz da Carta Democrática Interamericana**. São Paulo: Lualri, 2018, p. 56.

¹⁶² BRAGA, Thais Luciana Correa; DA COSTA, Alda Cristina Silva; RODARTE, Lídia Karolina de Sousa. Tempo e Narrativa na Amazônia Paraense: o plebiscito no Pará pela perspectiva do “Espaço do Leitor”. **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 01, pp. 130-149, abr./jul. 2018, p. 132.

¹⁶³ VITA, Raoni Lacerda. **Democracia participativa no Brasil: à luz da Carta Democrática Interamericana**. São Paulo: Lualri, 2018, p. 58.

prazo de 30 dias a contar de sua publicação, prestando-se a respectiva ratificação ou rejeição.

No histórico brasileiro, o chamamento popular em dimensão nacional foi exercitado apenas uma vez, quando da publicação da Lei nº 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento. Nesse episódio, o povo foi instado a opinar acerca do art. 35 da referida lei, respondendo se “o comércio de arma de fogo e munição deveria ser proibido no Brasil”.¹⁶⁴ O resultado foi de 63,94% pelo “não” e 36,06% pelo “sim”, razão pela qual o Estatuto restou aprovado sem a dicção do artigo 35.¹⁶⁵

Houve ainda um caso isolado de referendo em nível estadual, no Acre, no ano de 2010, quando os eleitores foram convocados a ratificar a modificação do fuso horário GMT-5 (Greenwich menos cinco horas) para o fuso horário GMT-4 (Greenwich menos quatro horas). Mesmo após grande pressão do lobby do setor de telecomunicação, que seria favorecido com a grade horária mais uniforme, o povo optou pela manutenção do fuso horário Greenwich menos cinco horas.¹⁶⁶

Por fim, (iii) a iniciativa popular encerra as instituições participativas arroladas no artigo 14 da Constituição Federal, sendo posteriormente disciplinada no parágrafo segundo do artigo 61. Trata-se de instituto de extrema importância em uma democracia semidireta, uma vez que congrega a exigência popular com a elaboração legislativa iniciada pelo próprio povo, independentemente da vontade do governante.¹⁶⁷

Novamente, porém, a efetividade do instituto restou prejudicada no histórico brasileiro. Nos termos do parágrafo segundo do artigo 61 da Constituição, os projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados devem estar subscritos por, no mínimo,

¹⁶⁴ A pergunta formulada nas urnas foi: “o comércio de arma de fogo e munição deveria ser proibido no Brasil?” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Referendo sobre comércio de armas confunde eleitores. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/74523-referendo-sobre-comercio-de-armas-confunde-eleitores/>. Acesso em: 02 fev. 2021).

¹⁶⁵ FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. A reforma política brasileira à luz dos institutos plebiscito e referendo: mais uma proposta à democracia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23, n. 1, p. 156 - 185, 2018, p. 172.

¹⁶⁶ VITA, Raoni Lacerda. **Democracia participativa no Brasil: à luz da Carta Democrática Interamericana**. São Paulo: Lualri, 2018, p. 62.

¹⁶⁷ LINHARES, Paulo Afonso. **Cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira**. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3763/1/arquivo366_1.pdf. Acesso em: 11 dez. 2020, p. 273-274.

um por cento do eleitorado nacional, o que equivale a 1.479.184 assinaturas,¹⁶⁸ distribuídas por ao menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles.

No entanto, em que pese o intrincado conjunto de requisitos para que possa ser levada a efeito, a iniciativa popular carece de maior exequibilidade diante da ineficiência estatal. Nas quatro ocasiões relativamente bem-sucedidas de iniciativa popular, nas quais os projetos aparentavam preencher os requisitos indicados, o Congresso Nacional não teve capacidade técnica de validar as mais de um milhão de assinaturas recolhidas. Assim, a resposta dada pelo Parlamento foi de receber as demandas populares como legítimas, mas, em face da inviabilidade de contar as subscrições, remetê-las como projeto de lei de autoria da Câmara dos Deputados.¹⁶⁹ Foi o que aconteceu com a Lei nº 8.930/1994, que dispõe sobre crimes hediondos; com a Lei nº 9.840/1999, que tornou a compra de votos infração eleitoral sujeita à cassação do mandato; com a Lei nº 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; bem como com a Lei Complementar nº 135/2010, popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa.¹⁷⁰

A abertura participativa pós-1988 também ocorreu fora da função legislativa da soberania popular. Nesse tocante, o primeiro mecanismo participativo que merece ser detalhado é a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Pressuposto básico, afinal, para o exercício qualificado da vontade política é a informação. Somente com dados transparentes e verdadeiros a sociedade pode efetivar seu escrutínio e decidir conforme seus interesses. O acesso à informação, portanto, apresenta-se em uma dupla ótica: de um lado, o Estado deve fornecer informação fidedigna, transparente e acessível para os cidadãos; de outro, deve-se garantir a produção e veiculação de informação pelo próprio cidadão. No Estado em que o povo é o legítimo detentor do poder, as instituições têm o dever de prestar contas de seus atos.¹⁷¹

¹⁶⁸ Conforme consulta às estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral, em 10 de dezembro de 2020. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 10 dez. 2020.

¹⁶⁹ SALGADO, Eneida Desiree. Iniciativa popular de leis: as propostas, o positivado e o possível. **Revista Senado**. Brasília, ano 43, v.169, pp. 95 – 100, 2006, p. 98.

¹⁷⁰ VITA, Raoni Lacerda. **Democracia participativa no Brasil: à luz da Carta Democrática Interamericana**. São Paulo: Lualri, 2018, p 63 - 73.

¹⁷¹ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. In: GABARDO, Emerson; AFFORNALLI, Maria Cecília N. Munhoz. **Direito, informação e cultura**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 149-171.

Assim, tanto os princípios gerais da Administração Pública (art. 37, caput, CRFB) quanto o direito fundamental à informação pública (art. 5º, XXXIII, CRFB) constroem o Estado a se reportar com transparência à sociedade civil – exceto nos casos em que o interesse público motivar o sigilo – inclusive com ampla divulgação dos agentes que influenciaram na tomada de decisão.

Na realidade, enquanto forma elementar de *accountability* social, o acesso à informação é consequência republicana do exercício do poder pelo povo. Bem por isso, Clèmerson Merlin Clève e Júlia Ávila Franzoni advogam que a legislação não foi uma novidade absoluta, diante da previsão constitucional relativa à informação e às instituições de controle já existentes, como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal. Ainda assim, apesar de não ser inédita, a Lei nº 12.527/2011 inovou ao trazer procedimentos e parâmetros para eventuais restrições de acesso, franqueando a concretização da dita *transparência ativa*, ou seja, a participação social no controle e fornecimento de informações.¹⁷² Dessa forma, diz-se que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), conferiu maior densidade normativa aos pressupostos constitucionais de transparência administrativa, isto é, detalhou o conteúdo jurídico e a instrumentalidade do princípio constitucional.¹⁷³

Ao analisar os princípios básicos insertos no artigo 3º, da Lei de Acesso à Informação (LAI), Ana Paula de Barcellos os divide enquanto (i) objetivos gerais de cultura de transparência e controle social; (ii) densificação da publicidade administrativa; (iii) *e-governo* como meio para acesso à informação e tecnologia. A referida mudança cultural foi valiosa para a democracia, na medida em que adicionou uma nova ferramenta para condicionar os atos públicos a terem uma motivação digna de publicidade, obrigando ambos os elementos – o ato e suas razões – a serem transparentes. Conforme a autora, se é verdade que as decisões judiciais devem ser fundamentadas, o mesmo não ocorre no processo legislativo ou em determinados atos administrativos. Assim, a consciência, pelo agente político, de que as

¹⁷² CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**. Belo Horizonte, ano 15, n. 79, mai./jun. 2013, p. 08.

¹⁷³ SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015, p. 02.

justificativas indicadas poderão ser amplamente apuradas pela população opera como um indutor de motivações mais bem fundamentadas.¹⁷⁴

Em outras palavras, é possível reconhecer a cultura da transparência no acesso à informação através do elemento da motivação. Cuida-se, no caso, de requisito básico de uma Administração Pública Constitucional, conforme o giro democrático que se opera no pós-1988. Com o respeito à motivação, há a possibilidade de incrementar a responsabilidade dos administradores em decorrência de procedimentos transparentes e participativos, por meio da ação mais direta por parte da sociedade.

Outra instituição participativa que igualmente contribuiu para a realização e aprimoramento da cidadania ativa foi a audiência pública. Trata-se de desenho de ratificação popular, tipicamente utilizado para referendar a vontade política através da entrada de mais atores sociais no processo de decisão. Abstratamente, o sucesso ou o insucesso da promoção das audiências públicas está na sua capacidade de vincular o poder centralizador diante das manifestações apresentadas – para aceitá-las, ou refutá-las, de modo fundamentado – bem como nas consequências para fomentar mais processos participativos no seio da comunidade. Nesse sentido, as audiências públicas atingiriam seu objetivo na medida em que passaram a democratizar o processo pela abertura à palavra do povo, legitimando a escolha a partir de do aceite público com busca de consenso¹⁷⁵

Na Constituição, o instrumento foi positivado no artigo 58, §2º, inciso II, como competência das comissões legislativas, a fim de manter diálogo com as entidades da sociedade civil, escolhidas em razão da matéria legislada. Através da audiência pública, o cidadão e suas organizações representativas podem expor interesses e oposições sobre a elaboração de um projeto de lei.

Ademais, a legislação infraconstitucional prevê o uso de audiências públicas para formulação e aplicação de políticas públicas. A título de exemplo, a oitiva social deveria ser considerada diante de uma ação estatal relativa à política energética nacional (art. 19, Lei 9.478/97), no processo de elaboração do plano diretor municipais

¹⁷⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12.527/2011. **Quaestio Juris**, v. 8, n. 3, 2015, p. 1.744.

¹⁷⁵ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 284.

(art. 40, §4º, I, da Lei 10.257/2001), ou em casos de licitação ou contrato administrativo de grande vulto (art. 39, Lei 8.666/93). Mesmo os resultados de uma política pública já implementada podem ser objeto de audiência, a fim de avaliar e corrigir os rumos adotados, conferindo atualização e legitimidade para a satisfação de direitos. Para que esse instrumento produza os resultados que se espera, é importante que a população detenha conhecimento prévio, razão pela qual as audiências públicas prescindem do acesso à informação.¹⁷⁶

Finalmente, há que se destacar a Carta Democrática Interamericana, elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2001. Em seu artigo 6, consagra que a participação dos cidadãos nas decisões relativas ao seu desenvolvimento é condição necessária para o exercício pleno e fortalecimento da democracia.¹⁷⁷ Em que pese não seja um tratado internacional, mas uma resolução de objetivos para desenvolvimento político, a Carta foi expedida como ferramenta interpretativa à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem da OEA, organização da qual o Brasil é membro.¹⁷⁸ Há, portanto, uma força de *soft law* internacional da referida Carta que não pode ser ignorada.¹⁷⁹

Frise-se que é no caldo das instituições participativas e na participação popular que se encontra a abertura jurídica para a prática do lobby. Se o Direito brasileiro ainda carece de um diploma específico de regule especificamente a atividade econômica, isso não significa que o direito a influenciar as decisões políticas não esteja tutelado no âmbito constitucional. Pelo contrário, a participação deve ser lida como um verdadeiro direito fundamental.¹⁸⁰

Trata-se de interpretação amparada pela cláusula de abertura material do rol de direitos fundamentais. Conforme o art. 5º, §2º, da CRFB, os direitos expressos na

¹⁷⁶ CARVALHAES, Rafael Bitencourt; SILVA, Fernando Pereira da. Democracia, cidadania e mecanismos de participação popular. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 48 - 67, jul./dez. 2017, p. 64.

¹⁷⁷ “Artigo 6. A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.” ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Resolve aprovar a Carta Democrática Interamericana. Lima, PERU, Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 10 dez. 2020

¹⁷⁸ A adesão do Brasil à Carta da OEA foi internalizada pelo Decreto nº 30.544/1952.

¹⁷⁹ VITA, Raoni Lacerda. **Democracia participativa no Brasil: à luz da Carta Democrática Interamericana**. São Paulo: Lualri, 2018, p. 40.

¹⁸⁰ BLANCHET, Luiz Alberto; SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 49-72, 2016, p. 50 - 54.

Lei Maior não excluem outros decorrentes do regime ou dos princípios por ela adotados. Dessa forma, admite-se a existência de direitos materialmente fundamentais em razão do vínculo íntimo entre seu conteúdo e o espírito da Constituição.¹⁸¹ No caso do direito à participação popular, por exemplo, sua fundamentalidade deflui do regime democrático e dos princípios da soberania popular e pluralismo político.

O regime dos direitos fundamentais possui características que são incomuns às demais normas jurídicas. Enquanto tradução de um consenso básico do Estado e da coletividade, os direitos fundamentais são protegidos contra emendas abolitivas, apresentando-se como limite material à revisão constitucional, mesmo em face de maiorias qualificadas.¹⁸² Nessa esteira, por mais que o artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da CRFB/88 adote a expressão “direitos e garantias *individuais*”, a questão já foi superada pelo STF no sentido de que a limitação do poder de reforma encerra também os direitos sociais e os princípios do regime constitucional. Afinal, mesmo os direitos sociais carregam em si uma dimensão de exercício individual.¹⁸³

Outro elemento típico desse regime é sua multifuncionalidade, ou seja, o reconhecimento da pluralidade de posições jurídicas decorrente do direito *como um todo*. Tal como os demais direitos fundamentais, o direito à participação popular possui uma natureza ampla e engloba diferentes dimensões, deveres e faculdades em que se desdobra e desenvolve.¹⁸⁴ É na aplicação concreta do Direito como um todo, na casuística de diferentes situações jurídicas, que ele revelará a multiplicidade de normas fundamentais constantes na disposição fundamental *direito à participação popular*.

¹⁸¹ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais:** por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 91.

¹⁸² PINTO E NETTO, Luísa Cristina. **Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional.** Salvador: Juspodivm, 2009, p. 60.

¹⁸³ BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais:** fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 456.

¹⁸⁴ Utiliza-se a diferenciação entre norma de direito fundamental e disposição de direito fundamental. Segundo Robert Alexy, a disposição de direito fundamental significa apenas o enunciado normativo, ou seja, o signo textual. O significado desse enunciado seria alcançado através da interpretação, revelando a própria norma de direito fundamental. Diversos enunciados podem traduzir uma mesma norma, seja ela proibitiva ou permissiva. Igualmente, a aplicação da interpretação constitucional em diferentes cenários concretos pode extrair, de um único enunciado (disposição de direito fundamental), diferentes normas de direitos fundamentais. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 66.

Justamente por isso, a norma de direito fundamental habilitadora de intervenção direta do povo nas decisões políticas pode ser encontrada em diversos outros dispositivos da Constituição. É o caso dos enunciados acerca da liberdade de expressão (art. 5º, IV, CRFB) e de comunicação (art. 5º, IX, CRFB). Quando pensados em conjunto ao direito de petição aos poderes públicos (art. 5º, XXXIV, CRFB), esses garantem a defesa de interesses de grupos ou indivíduos, bem como resguardam suas pretensões. Além desses dispositivos, a liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII, CRFB) e o direito do acesso à informação pública (art. 5º, XXXIII, CRFB) são fundamentações amplas para a influência nas decisões políticas.¹⁸⁵

Sem pretensão de esgotar a totalidade de posições jurídicas do referido direito fundamental, notam-se de pronto ao menos dois deveres que ocupam o *core* da norma. Em primeiro lugar, há um dever de *respeito* à participação popular, materializado no dever de abstenção, de não interferência nas esferas de autonomia dos particulares. Segundo essa prestação negativa (*non facere*), o Estado está impedido de coagir a manifestação do povo, ao mesmo tempo em que garante uma imparcialidade quando da oitiva democrática. Ao Estado não cabe, *ex ante*, fazer um juízo sobre a qualidade das manifestações, elegendo apenas vetores que se alinhem com a ação governamental oficial e silenciando personagens com visões opositoras. Dessa forma, tal qual todo direito fundamental, vislumbra-se uma pretensão individual do cidadão em não sofrer intervenções extintivas de direito. Havendo ofensa à pretensão constitucional, emerge a justicialidade do direito.¹⁸⁶

No que concerne ao dever de respeito, é possível afirmar que a prática do lobby esteja suficientemente garantida no ordenamento jurídico. Nessa dimensão negativa do direito à participação popular, a mera abstenção do aparato coercitivo estatal é capaz de franquear ao cidadão a abertura desejada para pressionar as autoridades em manifestações no espaço público. Felizmente, a evolução democrática pós-1988

¹⁸⁵ BLANCHET, Luiz Alberto; SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 49-72, 2016, p. 60.

¹⁸⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 257.

reformou, ao menos formalmente, as instituições militares e policiais para tolerar o exercício da liberdade de reunião e de manifestação política.¹⁸⁷

Mas apenas isso não basta. Em segundo lugar, um direito fundamental demanda o dever estatal de *promoção* de prestações normativas. Quer dizer que o Estado deve estabelecer previamente os pressupostos, as condições e a regulação para o exercício efetivo do direito. Ademais, deve proteger o direito fundamental contra ações de outros particulares, mediante a criação de órgãos e instituições que viabilizem o gozo do direito de forma universalizada e isonômica.¹⁸⁸

Através da via infraconstitucional, trata-se de conferir maior densidade normativa ao direito fundamental, possibilitando seu exercício com segurança jurídica e universalidade. Isso ocorre porque, via de regra, a disposição de direito fundamental (enunciado normativo) não dá conta de traduzir o conteúdo do direito com riqueza de detalhes. Mesmo em constituições analíticas, como a brasileira,¹⁸⁹ há uma indeterminabilidade essencial quanto ao conteúdo das normas, uma vez que não poderiam prever a casuística de cada pretensão individual. Justamente por isso, aquilo que o legislador faz para materializar a eficácia dos direitos fundamentais passa a integrar seu conteúdo, como se parte da norma de direito fundamental.¹⁹⁰

Especificamente no direito à participação popular, o dever de prestações normativas de procedimentos se revela fundamental para que haja uma efetiva igualdade na disputa política. Neste caso, vícios de procedimentos podem ter consequências devastadoras na expressão da vontade democrática. Para garantir uma representação ampla e equilibrada, o procedimento deve considerar métodos que promovam o protagonismo de diferentes agentes – representantes populares, organizações não-lucrativas, empresas privadas e instituições públicas – em uma configuração que evidencie os interesses conflitantes, sem privilegiar os entes

¹⁸⁷ Não se ignora a tragédia estatal na condução de um plano de policiamento nacional pautado na defesa de direitos fundamentais. Com efeito, o que se operou no pós-1988 foi uma alternância de alvo – do subversivo à juventude negra e periférica. Nesse sentido: FREITAS JUNIOR, Renato Almeida de. **Prisões e quebradas: o campo em evidência**. 2017. 100 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017, p. 44-45.

¹⁸⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013, p. 628.

¹⁸⁹ As constituições podem ser qualificadas, quanto a seu detalhamento normativo, em sintéticas, com textos mais concisos, e analíticas, com escopo textual mais prolixo. (BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 19).

¹⁹⁰ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 152 – 154.

hegemônicos apesar da disparidade de poder político real. Por isso, compreende-se que a norma de organização não é mera formalidade, mas possui um valor e objetivo intrínseco que assegura a tomada de decisão a partir de critérios qualitativos que prevejam legitimidade e confiança.¹⁹¹

Na medida em que as preocupações e necessidades de todos os participantes são levadas em consideração, o processo deliberativo se torna relevante mesmo para aqueles que estarão sujeitos (subjugados) à decisão. Conforme Jürgen Habermas,¹⁹² a decisão que respeitasse o *formalismo valorativo* teria a aceitação e o apoio popular, não apenas porque deteria a autoridade legislativa,¹⁹³ mas igualmente porque ela conduziria à formação de consenso de vontades baseado na participação equilibrada de poder. Quando um consenso absoluto não fosse possível, ao menos a alternativa vencedora seria aceita como um contrato em que todos puderam manifestar suas vontades e irresignações, fazendo barganhas de modo transparente e participando do resultado da negociação.¹⁹⁴

Volta-se a enfatizar a necessidade de motivação para um processo de decisão política, seja esse processo legislativo ou para elaboração de atos normativos administrativos. A justificação na produção normativa é exigência que fomenta o debate público e, como consequência, o próprio funcionamento da democracia. Quando a motivação é levada ao debate, as oportunidades de discussão se ampliam, pois abrangem não apenas o resultado da tomada de decisão, mas também as próprias razões que levaram a essa conclusão. O primeiro ganho desse cenário seria a elevação de dignidade do cidadão, construindo uma visão de democracia que não apenas se opõe a regimes autoritários (ausência de monarca), mas que coloca o povo no trono da decisão política. Em segundo lugar, o debate verticalizado produziria, ele próprio, novas informações necessárias para a decisão satisfatória, o que possibilitaria

¹⁹¹ BUHMAN, Karin. Collaborative Regulation: Preventing regulatory capture in multi-stakeholder processes for developing norms for sustainability conduct. In: MEUERHOFER, V.; RUPO, D. TARQUINIO, L. (org), **Sustainability and Law**. Cham: Springer, 2020, p. 306.

¹⁹² HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press, 1996, p. 304-308.

¹⁹³ Sobre a sobre a crença abstrata ou convenção na autoridade da lei, vide: DERRIDA, Jacques. **Força de lei**: o “fundamento místico da autoridade”. Tradução de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 21.

¹⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press, 1996, p. 304-308.

ao cidadão uma análise precisa do processo normativo, permitindo um maior exercício de controle social.¹⁹⁵

A evolução do Estado de Direito Constitucional acompanhou a paulatina inserção do cidadão no processo de tomada de decisão. Se, no sistema liberal clássico, a legitimidade do Direito decorria exclusivamente da lei formal, editada pelos representantes do povo, no Estado Social o cidadão deve ser chamado a participar efetivamente do poder político, especialmente para protagonizar interesses minoritários e garantir a verdadeira alternância de poder mediante o debate de ideias. Preocupada em dar livre voo ao sistema democrático, a Constituição de 1988 alçou a participação popular à condição de direito fundamental.¹⁹⁶ Resta compreender quais os resultados sociais da escolha constituinte.

2 O LOBBY ENTRE O BEM E O MAL

A constitucionalização das instituições participativas – bem como sua concretização na legislação ordinária – foi amplamente celebrada na doutrina jurídica como um todo. Contudo, o desenho institucional apresentado é permeado por um certo otimismo inconsequente, que aposta em demasia na participação direta como sendo algo exclusivamente positivo, ignorando que a inserção de uma pluralidade de agentes na esfera política vem acompanhada de desafios. Paradoxalmente, se a abertura democrática franqueia um maior controle social sobre os desmandos da Administração Pública, ela também enseja novos desvios do interesse público em prol dos entrantes privados no processo decisório.

Para que seja possível tomar conclusões acerca do impacto do lobby na democracia brasileira, é necessário compreender e avaliar os aspectos positivos, bem como os riscos decorrentes da influência da sociedade na política. Este segundo capítulo se destina a apreciar as duas facetas do lobby.

¹⁹⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 151-153.

¹⁹⁶ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Rumo ao Direito Administrativo da cidadania e da inclusão social. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social**: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 470

2.1 O BEM: LOBBY COMO FACILITADOR DA ESCOLHA PÚBLICA SATISFATÓRIA

Um dos pilares da teoria econômica clássica é a noção de racionalidade ilimitada ou substantiva. Tal qualidade econômica presume a existência de indivíduos oniscientes, com capacidade irrestrita de fazer sempre a melhor escolha para maximizar a utilidade marginal de seus interesses. Sobretudo na microeconomia, cujo objeto central repousa no comportamento individual dos agentes econômicos, a racionalidade ilimitada foi internalizada como verdadeira matéria de princípio.¹⁹⁷ Tradicionalmente, a economia procurou modelar matematicamente o comportamento dos agentes econômicos (empresas, investidores, consumidores e decisores públicos) através de pressupostos básicos e da generalização dos resultados, assumindo um agente com comportamento padrão idealizado, sem falhas ou imperfeições,¹⁹⁸ denominado “*homo economicus*”.¹⁹⁹

Nesse sentido, a escolha da racionalidade substantiva seria aquela que preferisse mais a menos, escolhesse a mais alta taxa de retorno, minimizasse custos unitários e, por fim, buscasse a satisfação de seu próprio interesse, desconsiderando-se o bem-estar dos demais. Em uma palavra, a escolha ideal seria aquela que buscasse maximizar a utilidade marginal dentro das limitações orçamentárias ou de produção. Tal opção seria dada por uma informação perfeita, completa e adquirida sem custos.²⁰⁰ Em termos econômicos, portanto, o comportamento maximizador é condicionado pelo *homo economicus*.

O postulado da racionalidade passou a definir a chamada “economia ortodoxa”, na medida em que atua como hipótese básica ao modelo Arrow-Debreu de equilíbrio

¹⁹⁷ STEINGRABER, Ronivaldo. FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 34, p. 123-162, fev. 2013, p. 03.

¹⁹⁸ STEINGRABER, Ronivaldo. FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 34, p. 123-162, fev. 2013, p. 03.

¹⁹⁹ THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. **Nudge: O empurrão para a escolha certa – aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade**. Tradução de Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 08.

²⁰⁰ BLAUG, Mark. **Metodologia e Economia ou como os economistas explicam**. Edusp: São Paulo, 1999, p. 315.

no sistema econômico.²⁰¹ Segundo essa doutrina, se a economia se equilibra autonomamente, dispensando-se interferências exógenas ao mercado, é porque os agentes se comportam de modo a maximizar suas vontades constantemente. Nesses moldes, a racionalidade substantiva é tomada como algo trivial, parte do conjunto de axiomas da ciência econômica.²⁰²

Na concretude da vida, contudo, os indivíduos não se comportam como o *homo economicus*. No mais das vezes, fazem escolhas ruins e contrárias a seus próprios interesses, derivadas de previsões falhas e parciais, quando não sustentadas puramente em desvios comportamentais intuitivos e automáticos, muito menos racionais do que a economia ortodoxa fazia crer.²⁰³

Tendo isso em consideração, Herbert Simon introduziu, em 1957, o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para o economista de Chicago, a racionalidade dos agentes econômicos – notadamente dos decisores públicos – seria sempre limitada por problemas como informação incompleta ou imperfeita, urgência para a tomada de decisão, além de elementos biológicos, psicológicos e sociais alheios à preocupação econômica.²⁰⁴ O argumento basilar da racionalidade limitada, tal como proposto por Simon, foi sedimentado a partir da premissa de dinâmica do sistema econômico, advogando-se que não apenas os agentes econômicos agem de forma variável ao longo do tempo, mas também o próprio ambiente em que atuam se modifica. Assim, em oposição à tese da perfeita adaptabilidade, elaborada da teoria ortodoxa, o sistema econômico seria permeado por incertezas, fragilizando a capacidade de predição dos eventos futuros.²⁰⁵

Além dessa incerteza relativa ao ambiente, Herbert Simon assumiu que os *decision makers* não possuem a capacidade de coletar e processar todas as

²⁰¹ MELO, Tatiana Massoroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de economia política**, v. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, jul./set., 2016, p. 624.

²⁰² STEINGRABER, Ronivaldo. FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 34, p. 123-162, fev. 2013, p. 04.

²⁰³ THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. **Nudge: O empurrão para a escolha certa – aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade**. Tradução de Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 11.

²⁰⁴ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2016, p. 23-24.

²⁰⁵ MELO, Tatiana Massoroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de economia política**, v. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, jul./set., 2016, p. 624.

informações relevantes para a tomada de decisão. Mesmo se se retirasse o axioma da incerteza, numa situação hipotética de perfeita informação, a limitação dos agentes para tratar o conjunto das informações frustra a busca de resultados maximizadores.²⁰⁶ A racionalidade segue limitada, ainda que o ambiente esteja repleto de dados ideais.

A teoria da racionalidade limitada, portanto, advoga por uma limitação quanto à possibilidade de compreensão objetiva do cenário econômico, dotado de incerteza e dinamicidade, bem como pela limitação cognitiva dos agentes econômicos, os quais não têm acesso a todas as informações disponíveis, tampouco são capazes de sopesar idealmente o conjunto de alternativas ofertadas para determinada escolha. Inexistindo a possibilidade de escolher conforme o comportamento maximizador – o qual busca a máxima utilidade marginal – o decisor fará sempre uma “escolha satisfatória”, ou seja, uma aproximação satisfatória dos resultados.²⁰⁷

A este agente econômico falível e limitado, convivente na facticidade de um ambiente extremamente incerto e dinâmico, e ainda provido de informações incompletas, imperfeitas e parciais, Herbert Simon chamou de “homem administrativo” (*administrative man*). Enquanto o homem econômico da teoria clássica *maximiza*, selecionando sempre a melhor alternativa entre todas disponíveis, o homem administrativo *contemporiza* – tradução de *satisfaces* na edição brasileira – optando por uma escolha satisfatória ou boa o suficiente. O homem econômico trabalha muito bem em um mundo infinitamente complexo. Já “o homem administrativo reconhece, contudo, que o mundo por ele percebido é apenas um modelo drasticamente simplificado do agitado e confuso mundo real”.²⁰⁸

Defende-se a inviabilidade do comportamento maximizador pela impossibilidade lógica de o agente avaliar todas as alternativas disponíveis. Assim, o homem administrativo se resigna a eliminar as cogitações incalculáveis no momento

²⁰⁶ MELO, Tatiana Massoroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de economia política**, v. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, jul./set., 2016, 629.

²⁰⁷ OLIVEIRA, Kamila Pagel de Oliveira; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos de gestão pública e cidadania**. São Paulo, vol. 19, nº 64, jan./jul., 2014, p. 118.

²⁰⁸ SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970, p. XXIV.

da escolha e realiza a opção tomando em consideração apenas aqueles fatores que julga mais relevantes e fundamentais.²⁰⁹

Nessa esteira, Simon descreve alguns mecanismos comportamentais, presentes nos seres humanos, que demonstram o modelo da racionalidade relativa. O primeiro deles é a capacidade de concentração dos indivíduos nos problemas que demandam atenção urgente.²¹⁰ O segundo mecanismo é a potencialidade humana de produzir alternativas de ação, aprimorando ou modificando aquelas já existentes. O mais importante dos mecanismos, em terceiro lugar, é a capacidade humana de adquirir fatos e inferir a partir deles. A essa capacidade, Simon chama de “escolha logicamente consistente”: uma escolha será racional quando for consistente com as informações disponíveis no momento da tomada de decisão.²¹¹

O comportamento manterá sua característica racional apesar de uma ressalva necessária: a interpretação das informações disponíveis ao agente é dada a partir de critérios subjetivos, como os interesses particulares perseguidos e a percepção que o indivíduo tem acerca do ambiente em que está inserido. No entanto, como a percepção do cenário depende igualmente das informações ofertadas, “um conjunto de informações completamente deturpadas pode gerar um comportamento racional, desde que as ações de um grupo de indivíduos sejam amparadas por estas informações”.²¹² Nota-se que a qualidade dos dados ofertados importa tanto quanto a sua quantidade no momento da tomada de decisão.

Em outras palavras, o agente econômico ainda busca a escolha mais satisfatória do ponto de vista da utilidade subjetiva; porém, impossibilitado de eleger

²⁰⁹ SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970, p. XXV.

²¹⁰ Thaler e Sustein criticam esse mecanismo ao apresentarem aquilo que denominam de *comportamento dinamicamente inconsistente*. “Podemos ver a inconsistência dinâmica em várias situações. Nas manhãs de sábado, as pessoas podem dizer que preferem fazer exercícios a assistir televisão, mas quando chega a tarde, elas estão no sofá, em casa, assistindo ao jogo de futebol” (THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. **Nudge**: O empurrão para a escolha certa – aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade. Tradução de Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 44).

²¹¹ MELO, Tatiana Massoroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de economia política**, v. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, jul./set., 2016, p. 625.

²¹² MELO, Tatiana Massoroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de economia política**, v. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, jul./set., 2016, p. 625.

a alternativa objetivamente mais eficiente, opta pela que *possivelmente* seja mais eficiente. Trata-se de uma eficiência relativa ao conteúdo da racionalidade.²¹³

Aliás, no ordenamento jurídico brasileiro, a opção pela melhor alternativa possível sequer é uma faculdade do administrador público, senão uma obrigação legal. O caráter normativo do princípio da eficiência, arrolado no art. 37, *caput*, da Constituição da República impõe ao administrador público atuar tendo como parâmetro o ideal. Esse nível ótimo, contudo, é contextualizado dentro de critérios acessíveis de eficácia, efetividade, produtividade, economicidade, celeridade e, sobretudo, racionalização.²¹⁴

Percebe-se que a quantidade e a qualidade das informações utilizadas pelo agente econômico são fundamentais na escolha que potencialmente melhor atinja a utilidade satisfatória. O revés, porém, é que as informações são dispersas, onerosas e incorretas. Com efeito, em tempos das tecnologias da informação e comunicação (TICs), os dados deixam de ser escassos, mas a dispersão e o ruído informacional podem conduzir a uma incoerência na decisão. Se avaliar o conjunto de pesquisas já esbarra nas limitações do tomador de decisões, produzir novas informações é tarefa hercúlea. É possível, no entanto, delegar a tarefa para terceiros que não participam da escolha final, não obstante tenham interesse nela.

Eis o caso do lobby. Conforme visto no tópico acima, os lobistas oferecem um importante caminho de comunicação democrática entre a sociedade civil e o Estado. Nessa condição, são responsáveis por encaminhar demandas relevantes de determinado estrato social ao conhecimento das autoridades públicas. Ocupam, portanto, um papel de mediadores entre interesses privados e aqueles mais amplos da sociedade.²¹⁵

Lobbies podem servir aos tomadores de decisão estudos e pesquisas refinados, capazes de auxiliar na escolha racional mais eficaz, bem como ilustrar

²¹³ OLIVEIRA, Kamila Pagel de Oliveira; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos de gestão pública e cidadania**. São Paulo, vol. 19, nº 64, jan./jul., 2014, p. 118.

²¹⁴ GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: NUNES JR., Vidal S., ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Z.; FREIRE, André L., **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. (Coords. De Tomo). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: PUCSP, 2017, p. 6-9. Idem: GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 100.

²¹⁵ GREENWOOD, Justin; THOMAS, Clive S. Regulating lobbying in the western world. **Parliamentary affairs**: A journal of representative politics, v. 51, nº 4, p. 487-499, 1998, p. 491. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/68152> Acesso em: 30 ago. 2019.

dados inacessíveis aos agentes políticos. As informações repassadas, ainda que obtidas com antecipação, não se confundem com informações privilegiadas, ilícitas e usualmente obtidas através de tráfico de influência. Nesse processo de reconhecimento de demandas e trocas de informações, cria-se a possibilidade de um debate qualificado sobre os impactos que os projetos, regulamentos ou políticas públicas podem exercer sobre determinados segmentos sociais.²¹⁶

Seja através do patrocínio de *think tanks*, na publicação de *position papers*, ou na apresentação de pareceres técnicos em audiências públicas, lobistas fornecem dados confiáveis e de alta credibilidade sobre as consequências das ações governamentais. O convencimento dos agentes públicos é mera consequência do agenciamento de informações relevantes e com alto grau de precisão, ainda que onerosas. Sobretudo quando os parlamentares e administradores desconhecem a temática acerca da qual decidem, os dados repassados alteram consideravelmente o sentido da decisão.²¹⁷

Importa dizer, ainda, que essa ponte comunicativa instaurada pela atividade de lobby dá passagem tanto da sociedade civil (setor representado pelo profissional) para os agentes do poder público, quanto do governo aos agentes econômicos. De um lado, o lobista franquearia informações qualificadas, vindas do mercado e das bases populares, ao gestor público; de outro, colheria dados do governo para transmitir na via inversa, de modo a instruir também a sociedade com as tendências políticas.²¹⁸

De fato, uma das exterioridades positivas do lobby é a dispersão de informações governamentais para o mercado, tal como jornalistas e analistas políticos costumam fornecer. Ao ter contato com tendências de governo e conduzi-las a seus clientes – muitas vezes em primeira mão, por ocasião dos encontros com parlamentares –, o lobista acaba colaborando na construção de uma sociedade democrática mais transparente e com menos segredos de Estado.²¹⁹

²¹⁶ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *O lobbying institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil? Cenários da comunicação*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64, 2007, p. 62

²¹⁷ GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. Cenários da Comunicação*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 57-65, 2008, p. 62.

²¹⁸ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. *Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 51.

²¹⁹ SANSON, Alexandre. *Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 197.

A ocorrência desse intercâmbio deu azo à expressão *exchange relation*, investigada por Pieter Bouwen. Para o autor, seria um erro vislumbrar o lobby como atividade unidirecional de interesses privados em face de uma instituição. Ao contrário, o que se observa é uma troca de recursos entre entes interdependentes. De um lado, os agentes públicos negociam “acesso” aos espaços decisórios; em contrapartida, demandam conhecimento técnico e legitimidade democrática, elementos essenciais para funcionamento das instituições. Informações confiáveis e estudos sérios são indispensáveis nos momentos de desenvolvimento inicial das políticas públicas, quando não pressupostos para a elaboração legislativa. Igualmente, a legitimidade conferida pelo contato entre representantes e representados age como apoio para as etapas finais das propostas políticas.²²⁰

A dinâmica desenhada por Bouwen em sua teoria do acesso foi elaborada a partir do modelo clássico de oferta, procura e equilíbrio natural. Enquanto os profissionais do lobby buscam canais de comunicação que façam com que as informações cheguem aos decisores públicos, esses necessitam de tais informações para o melhor desempenho de suas funções, elevando o nível técnico e a responsividade perante a sociedade civil.²²¹ Contudo, talvez o conceito de mutualismo seja o que melhor defina a dinâmica das relações governamentais, considerando que ambas as partes possuem interesses convergentes – e, não, conflitantes, como seria de se esperar no raciocínio segundo a primeira lei do mercado.

Por esse motivo, é possível afirmar que o lobby eleva naturalmente o comportamento satisfatório do gestor público. Afinal, o mérito do lobby consiste em prover o *policy maker* com uma gama de informações potencialmente desconhecidas, devidamente tratadas, de modo não oneroso, usualmente postas em concorrência pela disputa de grupos antagônicos. Ou seja, o decisor político passa a dispor de mais dados para agir conforme o comportamento contemporizador de Herbert Simon.

É bastante difundida a ideia de que a prática do lobby auxilia o parlamento a produzir melhores leis, sendo não apenas legítimo, mas oportuno que ocorra no plano estatal, elevando o nível de otimização dos decisores públicos. Assume-se que, quando os agentes públicos interagem com lobistas, dispõem de mais informações

²²⁰ BOUWEN, Pieter. The European Commission. In: COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). **Lobbying in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2009, p. 22-23.

²²¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 65.

para elaborar leis e avaliar os seus possíveis impactos durante a aplicação normativa.²²²

David Austen-Smith e John R. Wright foram bem-sucedidos em demonstrar essa premissa. Partiram do pressuposto que o decisor público com mandato (no caso, um legislador) tem como interesse primário a reeleição.²²³ Deste modo, sempre buscará direcionar sua decisão de modo a potencializar a aprovação da base eleitoral. Porém, ainda que o legislador tenha uma percepção sobre o retorno eleitoral, a opinião pública é um elemento dinâmico e incerto, variável de acordo com as informações disponíveis.²²⁴

Por outro lado, segundo os mesmos autores, assume-se que os grupos de pressão (i) tenham o interesse primário em conseguir o apoio do decisor; (ii) possuam informações indisponíveis ao legislador, tanto em termos de apoio popular quanto de consequências da política pública escolhida; e que (iii) o processo de lobby é formado por duas etapas, uma voltada à aquisição de informações, outra direcionada à comunicação com decisores. Por fim, presume-se que (iv) as informações em posse dos lobbies sejam onerosas, decorrentes da aplicação de *surveys*, pesquisas eleitorais e mobilização social, o que afasta o interesse do legislador em buscá-las. Ainda assim, é necessário que o legislador tenha recursos disponíveis para verificar a informação, caso assim desejar.

Desenvolveram, então, o seguinte modelo probatório: considera-se uma agenda fixa (A, B) e um legislador específico (L) aberto a variar seu voto entre A ou B, a depender de qual tenha o maior apoio popular ou o menor custo político. Não há possibilidade de abstenção. Acontece que o agente público desconhece qual escolha lhe será mais vantajosa, justamente porque há ruído de informação (informações discrepantes) tanto em favor de A quanto em benefício de B. Do outro lado do balcão, existem ao menos dois grupos de lobby (Ga, Gb) com interesses específicos e antagônicos, preocupados com o resultado do voto legislativo entre as duas agendas (A, B). Como os lobbies dispõem de recursos para aquisição de informações, a partir de um determinado custo, conseguem observar o ruído de informação sem incerteza,

²²² ZETTER, Lionel. **The art of political persuasion**. Petersfield: Harriman-House, 2008, p. 09.

²²³ Sobre uma teoria da democracia baseada na suposição de que os agentes políticos possuem apenas interesses individuais, vide: DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957, p. 27-28.

²²⁴ AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Competitive lobbying for a legislator's vote. **Social Choice Welfare**, v. 9, n. 3, Jul. 1992, p. 229-257.

podendo optar pela estratégia de transmissão para revelar a escolha mais vantajosa ao decisor.²²⁵

Sem pretensão de demonstrar detalhadamente o cálculo contido no modelo *supra*, para David Austen-Smith e John R. Wright, a proposição central é a de que a existência de lobby induz a votar mais corretamente (comportamento mais satisfatório) que a ausência de lobby. Isso se dá porque, nos cenários em que o quociente de probabilidade condicional for alto (menos incerteza quanto ao ruído de informação), o legislador terá uma melhor percepção da opinião popular, favorecendo com que apenas o lobby aliado à opinião popular manifeste as informações obtidas, ao passo que afasta o lobby contrário a investir em pesquisas ineficientes. Nesse caso, a presença de lobby equivale a sua ausência em termos de resultado, mas a escolha foi acrescida em informações.

Havendo elevada dúvida sobre a opinião popular, ambos os grupos concorrerão a fim de captar informações e fornecer ao legislador, o qual, por sua vez, sempre poderá verificar pela verossimilhança dos resultados, caso se apresentem absurdos. Nessa competição, o maior vencedor é o próprio *policy maker*, o qual passa a decidir amparado por informações mais completas e precisas sobre a opinião popular. Assim, em ambos os casos, sustentam os autores do modelo, a presença de lobby induz a votar de forma mais satisfatória que a ausência dele: não apenas há mais informação disponível, como esse conhecimento já foi facilitado pelos próprios interessados, de modo a tornar todo o cenário mais inteligível ao decisor.²²⁶

Preocupado com o poder de persuasão que os dados podem operar sobre os agentes políticos, Francis Fukuyama argumenta que o perigo do lobby ao regime democrático consiste no desequilíbrio ou na assimetria significativa de um grupo de interesse em face aos demais, proporcionando uma influência desproporcional sobre as instituições políticas, em detrimento de outras vozes. Segundo o autor, a presença de um grupo hegemônico como produtor da interlocução política minaria a autonomia burocrática e conduziria a um resultado unilateral em favor dos objetivos de lobistas.²²⁷

²²⁵ AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Competitive lobbying for a legislator's vote. **Social Choice Welfare**, v. 9, n. 3, Jul. 1992, p. 233.

²²⁶ AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Competitive lobbying for a legislator's vote. **Social Choice Welfare**, v. 9, n. 3, Jul. 1992, p. 236.

²²⁷ FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política**: da Revolução Industrial à globalização da democracia. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018, 477.

Essa inquietação será mais bem trabalhada no tópico seguinte, quando o fenômeno da captura será investigado. Contudo, por mais que haja o risco de decisões públicas refletirem exclusivamente interesses privados, isso não afasta a importância e legitimidade do lobby em se comunicar com os representantes da sociedade e a sua contribuição para o aprimoramento da eficiência administrativa ao prover informações qualificadas para o agente decisor.

Com efeito, imaginar que lobistas detêm o poder de sozinhos “repatrimonializar” as instituições políticas é superestimar sua capacidade de pressão sobre a tomada de decisão. Ao menos quando feito de modo lícito, sem incorporar condutas típicas da corrupção ativa ou do tráfico de influência,²²⁸ o lobby deve ser sopesado com ao menos outros três fatores igualmente relevantes na tomada de decisão do *policy maker*: o perfil do decisor, o contexto decisório, e o tipo de decisão que está em pauta.²²⁹

A crítica de Fukuyama parte de um pressuposto em que o decisor é um ator meramente passivo, respondendo mecanicamente às pressões recebidas. Salvo exceções extremas, o perfil do agente político é composto por características subjetivas, tais como valores, preferências, ideologias, visões de mundo, convicções e crenças. Outra incorreção é acreditar que a relação entre lobista e decisor é uma via de mão única e, não, uma troca entre acesso e informações qualificadas. O agente administrativo dialoga com o segmento social, expondo ponderações e entra em contato com os demais decisores, construindo uma opinião dinâmica. A ideia do decisor *tabula rasa*, portanto, é admitida apenas como modelo inapropriado de raciocínio.²³⁰

Evidentemente, a assimetria de poder entre grupos de pressão no espaço institucional pode conduzir mais facilmente à captura da vontade política: mesmo um parlamentar experiente e com pautas políticas bem determinadas ficará mais vulnerável à influência privada quando não tiver acesso a um contraponto. Esse cenário, no entanto, deve ser desestimulado e evitado através da regulação estatal. Com efeito, um dos principais objetivos da regulamentação do lobby consiste em

²²⁸ Conforme exposto no capítulo 2.3.

²²⁹ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 74.

²³⁰ BOUWEN, Pieter. The European Commission. In: COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). **Lobbying in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2009, p. 23 - 24.

nivelar a competição entre os grupos de interesses (*to level the playing field*) a partir de diversas ferramentas normativas, tais como a garantia de participação e manifestação equânime nos processos de decisão, a transparência das agendas públicas dos decisores, bem como a proibição do abuso do poder econômico.²³¹

Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto indicam, ainda, que as circunstâncias que envolvem a tomada de decisão podem influir consideravelmente no resultado. O contexto sociocultural, histórico e econômico impacta diretamente na manifestação do decisor. Assim, por exemplo, um cenário de crescimento econômico pode favorecer o pleito de grupos que visam a conquista de novos benefícios materiais ou tratativas privilegiadas. Por outro lado, uma recessão econômica implica em corte de gastos, de modo que vozes favoráveis a um déficit zero serão apreciadas mais atentamente. Ao final, por mais incisiva que seja a participação de determinado lobby, o decisor estará mais tendente a optar pelo que mais favorece o contexto.²³²

No âmbito sociocultural, determinadas pautas impopulares tendem a se organizar para influenciar o governo, mesmo com baixíssima taxa de sucesso. Lionel Zetter lembra que, após o massacre de Dunblane,²³³ o *Firearms Amendment Act* de 1997 foi publicado, proibindo a posse e o porte de armas de fogo em todo o Reino Unido. Tanto a indústria bélica de grande porte quanto pequenos estandes de tiro se alinharam para derrubar a legislação, mas a comoção pública era tamanha que toda a atividade de lobby restou inócua.²³⁴

Por fim, outro fator com igual importância (quando não maior) na formação da escolha do agente é o tipo da decisão na agenda política. O primeiro tipo de decisão

²³¹ O tema da regulamentação do lobby será tratado em detalhes no capítulo 3. Para mais instrumentos de nivelção da competição entre os grupos de interesses, vide: ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 54- 56.

²³² MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 75.

²³³ O massacre de Dunblane ocorreu em 13 de março de 1996, quando Thomas Hamilton abriu fogo em uma escola primária em Dunblane, na Escócia, ceifando a vida de 16 crianças, uma professora, além de ferir outras 15 vítimas, antes de se matar. NEWMAN, Benjamin J.; HARTMAN, Todd K. Mass Shootings and Public Support for Gun Control. **British Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 1527-1553, Oct. 2017, p. 1528.

²³⁴ ZETTER, Lionel. **The art of political persuasion**. Petersfield: Harriman-House, 2008, p. 25. Sobre o impacto de episódios de tiroteios na regulação sobre o porte de armas, vide: NEWMAN, Benjamin J.; HARTMAN, Todd K. Mass Shootings and Public Support for Gun Control. **British Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 1527-1553, 2 Oct. 2017; SMITH, Stuart. Theorising Gun Control: the development of regulation and shooting sports in Britain. **The Sociological Review**, v. 54, n. 4, p. 717-733, Nov. 2006.

é aquele que concentra benefícios em segmentos sociais específicos e dispersa os custos por segmentos sociais amplos. Nesse caso, há efetivamente um desequilíbrio nas relações de influência, mas calcado pelo desinteresse por parte do grupo prejudicado. Uma ilustração é a “concessão de isenções tributárias a um setor específico do empresariado (por exemplo, fabricante de automóveis) à custa de pequena elevação da carga tributária do restante da sociedade.”²³⁵

O mesmo pode ocorrer com o tipo oposto. Nesse caso, distribuem-se benefícios para setores amplos da sociedade à custa de segmentos específicos, desenhando igualmente um contexto decisório pouco conflituoso e desequilibrado, com mais lobbies dos setores amplos. Por mais que esse segundo tipo de decisão crie um custo *per capita* superior aos pagadores, porque menos compartilhado, ainda assim o dispêndio com a mobilização para alterá-la permanece superior ao pagamento. Não se pode dizer que o *policy maker* foi efetivamente capturado por uma das partes em detrimento das outras, mas que há um desinteresse pelo segmento específico em se mobilizar.

No entanto, para Mancuso e Gozetto, o tipo de decisão mais comum é justamente aquele que se passa num cenário altamente conflituoso, ainda que equilibrado, com intensa formação de lobbies entre pagadores e beneficiários. Os custos e benefícios serão alocados somente entre alguns setores específicos, mas antagônicos; enquanto os segmentos mais amplos possuem pouca relevância. É o caso, por exemplo, da disputa sobre neutralidade da rede, que coloca provedores de um lado, e criadores de conteúdo/aplicativos de outro; ou da competição de regulação entre desenvolvedores de aplicativos de transporte individual e taxistas.²³⁶

Como “a vitória” do lobista consistiria apenas na convergência entre o teor da decisão tomada e a posição defendida, é possível que o cálculo do decisor sequer tenha considerado o *fator lobby*, mas apenas o contexto e a afinidade ideológica da posição, por exemplo. Medir o sucesso do lobby não corresponde a medir sua influência.²³⁷

²³⁵ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 78.

²³⁶ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 79.

²³⁷ Nada obstante os agentes representantes de interesses tenham desenvolvido a estratégia ideal e a executado de maneira tecnicamente irretocável, é plausível que outros fatores externos tenham influenciado ainda mais no contexto decisório. Dessa forma, a atividade de lobby pode ter sido bem-sucedida, ainda que não tenha logrado êxito.

Tanto as razões expostas por Wagner Mancuso e Andréa Gozetto quanto o modelo competitivo proposto por David Austen-Smith e John R. Wright conduzem à compreensão do lobby como um processo formado pelas etapas de aquisição e transmissão de informações, a fim de influenciar a tomada de decisão política.

Tais etapas detêm uma complexidade própria e podem chegar a ser extremamente custosas, de modo que nem sempre será interessante ao lobista investir na atividade. Para Mancuso e Gozetto, esse cenário corresponde a um tipo de decisão que distribui benefícios a um setor específico à custa de uma baixa taxa *per capita* para os pagadores, ou seja, o custo de mobilização social para influir na decisão é superior ao custo suportado pela decisão originária. Para Austen-Smith e Wright, esse contexto se evidencia quando a incerteza da opinião popular acerca de determinada decisão é bastante baixa.

Por sua vez, cenários que distribuem altos custos e benefícios a setores antagônicos, ou nos quais a incerteza política é muito elevada, são extremamente favoráveis para a formação de lobbies equilibrados e conflituosos, dispostos a arcar com dispêndios elevados a fim de obter informações preciosas e de alta qualidade ao decisor público.

Em ambas as hipóteses, porém, toma-se o *policy maker* como agente falível, tal qual o agente administrativo de Herbert Simon.²³⁸ No mundo ideal do agente econômico clássico, a presença de lobby seria verdadeiramente inútil: decisores seriam capazes de sempre optar pelo comportamento maximizador. Considerando que lobistas atuam como um canal de comunicação entre a sociedade civil e os poderes constituídos – apresentando preocupações sociais importantes que usualmente não são apreciadas – em um cenário no qual o decisor pudesse conhecer sempre a melhor opção, a atividade de lobby se tornaria desnecessária.

Por outro lado, no contexto dos agentes econômicos de racionalidade limitada, expostos a uma quantidade restrita de informações incompletas e incorretas, lobbies são bastante bem-vindos como auxiliares da melhor formação de escolhas públicas, capacitando decisores para que levem em consideração as consequências das decisões tomadas, nem que seja para um segmento social específico.

²³⁸ SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970, p. XXIV.

Ao final, o maior beneficiário das relações governamentais é o interesse público, não apenas porque são veiculadas mais informações na sociedade, mas sobretudo porque há um ganho considerável na eficiência administrativa. Como expõe Emerson Gabardo, o princípio administrativo-constitucional da eficiência possui conteúdo jurídico complexo que não se limita à visão econômica de custos e benefícios. No âmbito da atividade administrativa, compreende um plexo de características, dentre as quais se destaca a participação e a aproximação dos serviços públicos da população. Cuida-se do princípio específico da “gestão participativa”, fruto do sistema democrático-representativo. Daí se conclui: quanto mais aberta e participativa for a escolha administrativa, tão mais eficiente será.²³⁹

Sendo canal de comunicação bilateral entre sociedade civil e governo, o lobby se apresenta como instrumento apto a aprimorar a gestão administrativa e conferir legitimidade democrática ao sistema político. Contudo, os predicados que acompanham a prática não são apenas positivos. A controversa figura do lobby guarda tantas virtudes quanto vícios.

2.2 O MAL: CAPTURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR INTERESSES PRIVADOS

Conforme apreciado no item 2.3, a prática do lobby está intimamente relacionada ao espectro de proteção do direito fundamental de petição aos poderes públicos e vinculada aos princípios de soberania e participação populares. Disposições constitucionais similares estão previstas em inúmeros documentos fundacionais de países democráticos e, por isso, foram destacadas pela OCDE como institutos importantes para conferir legitimidade à atuação dos órgãos de Estado. Igualmente, em coro ao avanço do constitucionalismo, o lobby foi pacificado como um instrumento prestigioso para a mitigação do *déficit* democrático dos modelos de

²³⁹ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado Brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 346. Igualmente: GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: NUNES JR., Vidal S., ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Z.; FREIRE, André L., **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. (Coords. De Tomo). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: PUCPR, 2017, p. 6.

representação vigentes. Afinal, a consolidação de regimes fundados no poder do povo não se consuma apenas com o sufrágio universal.²⁴⁰

Contudo, o desenho institucional apresentado na Constituição da República de 1988 é permeado por um certo otimismo inconsequente, que aposta na participação direta como sendo algo exclusivamente positivo. É certo que a constitucionalização das instituições participativas, bem como sua concretização na legislação ordinária, foram amplamente celebrada na doutrina jurídica,²⁴¹ mas a inserção de uma pluralidade de agentes na esfera política vem acompanhada de desafios. Paradoxalmente, se a abertura democrática franqueia um maior controle social sobre os desmandos da Administração Pública, ela pode ensejar novos desvios do interesse público em prol dos entrantes no processo decisório. É como explica a Teoria da Captura.

George Stigler alterou a análise econômica da regulação quando, em 1962, apresentou a base do que viria a ser conhecida como a Teoria da Captura. Ao apreciar os efeitos econômicos das agências reguladoras sobre o setor de energia elétrica estadunidense, passou a questionar o baixo impacto utilitário das normativas sobre concorrência, redução tarifária e elasticidade da oferta-demanda. Havendo uma tendência ao monopólio natural – como quase toda infraestrutura do século XX – esperava-se que a intervenção estatal mitigasse as falhas de mercado em benefício do interesse público. Contudo, o mérito do estudo empírico esteve em demonstrar como, naquele caso e diversamente do esperado, a regulação não produziu benefícios diretos aos consumidores. De fato, avaliando-se tão somente o preço da oferta energética ao usuário, situações de monopólio desregulado e de forte regulação

²⁴⁰ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 59-60.

²⁴¹ Nesse sentido, vide CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set., 2017; DIAS, Maria Tereza Fonseca. Rumo ao Direito Administrativo da cidadania e da inclusão social. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social**: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Fórum, 2008; bem como AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social**: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

se mostraram praticamente idênticas, com benefícios praticamente imperceptíveis à população. Em resumo, os resultados revelavam uma regressividade dos efeitos regulatórios.²⁴²

A conclusão de Stigler refutava a hipótese econômica segundo a qual as falhas de mercado devem ser combatidas por meio de ações estatais. Em artigo escrito após quase uma década em relação à primeira incursão, o economista defendeu que a única justificativa consistente para o fenômeno seria a *captura regulatória*. Segundo o autor, os recursos públicos estavam instrumentalizados para privilegiar os grupos econômicos privados.²⁴³ Longe de buscar a livre iniciativa, haveria uma verdadeira demanda por regulações excludentes, vinda diretamente por parte da indústria, a fim de impedir a concorrência de novos entrantes no setor. O regulador estava à mercê do regulado.²⁴⁴

Ao se debruçar sobre o fenômeno, Stigler observou que haveria ao menos quatro tipos de políticas públicas das quais a indústria poderia se beneficiar, uma vez que capturasse o Estado. A primeira delas – mais óbvia – seria (i) o fomento econômico mediante transferências diretas de dinheiro,²⁴⁵ tendo como exemplo característico o setor econômico da educação e da indústria militar. A segunda seria (ii) o controle sobre novos entrantes no mercado, restringindo a concorrência e garantindo a reserva de mercado.²⁴⁶ Regulações no setor financeiro, que condicionam a operação a partir de um patamar mínimo de capital inicial são exemplos corriqueiros de elevação da barreira de entrada, mas a hipótese seria observada sempre que o

²⁴² STIGLER, George J.; FRIEDLAND, Clair. What can regulators regulate? The case of electricity. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 5, p. 1-16, Oct. 1962, p. 12-13.

²⁴³ OLIVEIRA, José Carlos de; PEREZ FILHO, Augusto M.; WOOD, Stephen Q. Agências reguladoras e o fenômeno da captura. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 195-209, jan./jun. 2012, p. 200.

²⁴⁴ PELTZMAN, Sam. George Stigler's contribution to the economic analysis of regulation. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 101, n. 5, p. 818-832, 1993, p. 822.

²⁴⁵ O termo "*subsidy*" foi interpretado como fomento para melhor aproximação com o sistema brasileiro. Sobre o tema, Adriana da Costa Ricardo Schier identifica a categoria do *fomento econômico* como medida mais comum, consistente na concessão de vantagens patrimoniais aos particulares, seja através de auxílio direto, seja através da redução de receita pública, já que o Estado deixaria de receber a quantia a que faria jus, caso não tivesse outorgado a benesse.²⁴⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Íthala, 2019, p. 150.

²⁴⁶ OLIVEIRA, José Carlos de; AGAPITO, Leonardo Simões; MIRANDA, Matheus de Alencar e. O modelo de "autorregulação regulada" e a teoria da captura: obstáculos à efetividade no combate à lavagem de dinheiro no Brasil. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 1, p. 365-388, 2017, p. 377.

custo de adequação à legislação fosse superior à necessidade ou eficiência administrativa.²⁴⁷

Para se ter uma ideia do quanto a captura do Estado pode ser vantajosa para a indústria, toma-se o exemplo dos incentivos fiscais agrícolas. Em 1958, já preocupados com o custo para saúde de seus cidadãos, os Estados Unidos editaram uma série de emendas à Lei da Agricultura (*Farm Bill*), revogando os subsídios para produção de açúcar, tabaco, laticínios, amendoim e trigo. Contudo, após intenso lobby dos agricultores, a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) derrubou a medida com uma votação final de 146 a favor e 246 contra – com a consequente retomada dos incentivos fiscais. Os números atuais demonstram que o lobby do açúcar teria gasto cerca de 212 mil dólares para derrotar a medida. Basta compará-los com o lucro estimado do setor – de 1,1 bilhão de dólares por ano – para concluir que o investimento na influência política foi risível.²⁴⁸

Um terceiro conjunto de benefícios esperados da captura regulatória pela indústria seria (iii) o prejuízo de concorrentes secundários e o incentivo de fornecedores complementares da cadeia de produção. A título de exemplo, produtores de manteiga tenderiam a suprimir a escala de margarina e encorajar a produção de pães, explica Stigler. Por fim, a última classe de políticas públicas visadas pela indústria estaria relacionada à (iv) política de preços ou fixação tarifária.²⁴⁹ Acrescendo a esses objetivos clássicos, a OCDE identificou (iv) o acesso a crédito e a empréstimos públicos, bem como (vi) a privatização de bens estatais por preço inferior ao valor de mercado.²⁵⁰ A livre estipulação conforme a procura seria prejudicial para os entes regulados, pois atrairia novos competidores. Ao revés, mais interessante para indústria seria manter a rentabilidade inferior à demanda, mas constante, afastando a concorrência, uma vez que os retornos esperados não

²⁴⁷ STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, spring, 1971, p. 05.

²⁴⁸ ZINGALES, Luigi. **Capitalismo para o povo**: reencontrando a chave para a prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015, p. 65.

²⁴⁹ STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, spring, 1971, p. 06.

²⁵⁰ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 34.

compensariam os investimentos de escala. O exemplo trabalhado por George Stigler é o mercado de petróleo e combustíveis, ainda atual.²⁵¹

Os propósitos dos estudos em regulação econômica seriam explicar quem deve receber os benefícios ou encargos da regulação e quais os efeitos na alocação de recursos para sociedade. A construção teórica de Stigler foi determinante para possibilitar a virada epistemológica não apenas dos estudos em regulação, mas também na doutrina das políticas públicas, dando ênfase para o ceticismo quanto à utilidade das intervenções estatais.²⁵²

Isso não significa que a interferência de grandes grupos econômicos na independência da Administração fosse ignorada até então. Pelo contrário, o fenômeno era bem conhecido por teóricos do fim do século XIX, mas a ele não atribuíam o termo “captura”. Em vez disso, tratavam do tema como relativo à corrupção. Lembre-se que, como visto no primeiro capítulo, já no Federalista nº 10, James Madison se preocupou com o agenciamento dos interesses sociais por aquilo que chamou por “*cabals of the few*”.²⁵³

Seja como for, a partir da revisão de Stigler, o tema ganhou relevância para o Direito, em especial para a metodologia da Análise Econômica.²⁵⁴ Tradicionalmente, a definição de captura foi tomada como “o resultado ou o processo pelo qual a regulação, na lei ou em sua aplicação, é constante ou repetidamente afastada do interesse público, em direção aos interesses da indústria regulada, por intenção e ação da própria indústria.”²⁵⁵ Enquanto a teoria ainda se sedimentava, o conceito se

²⁵¹ BASSO, Leonardo Fernando Cruz; SILVA, Marcelo Roque da. Reflexões sobre a regulamentação. **RAC - Revista da Administração Contemporânea**, v. 4, n. 2, p. 67-85, maio/ago. 2000, p. 80.

²⁵² PELTZMAN, Sam. George Stigler’s contribution to the economic analysis of regulation. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 101, n. 5, p. 818-832, 1993, p. 824.

²⁵³ NOVAK, William J. A revisionist history of regulatory capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 40.

²⁵⁴ A análise econômica do direito pode ser definida como o método que permite a investigação jurídica através de lentes e ferramentas das ciências econômicas, tais como as noções de escassez, custos de transação, externalidades e comportamento maximizador. GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Ligia Maria Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, v. IV, p. 53-74, 2015, p. 62. No mesmo sentido: RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é análise econômica do Direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 20.

²⁵⁵ No original: “Regulatory capture is the result or process by which regulation, in law or application, is consistently or repeatedly directed away from the public interest and toward the interests of the regulated industry, by the intent and action of the industry itself.” CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 13.

restringia a considerar a indústria como a principal beneficiária da cooptação regulatória. O objetivo era justamente limitar o escopo de estudo para aqueles que detinham uma posição de destaque na atividade econômica, notadamente o mercado.

A evolução da teoria da captura, contudo, passou a compreender não apenas a regulação cativa, como também todas as políticas públicas em potencial, ora compreendidas como a gestão dos recursos estatais disponíveis para atingimento de objetivos socialmente relevantes, em conjunto com a atividade privada.²⁵⁶ Igualmente, ampliou a noção de sujeitos predatórios para movimentos sociais, associações, sindicatos, entre demais grupos de pressão externos ao mercado. Contemporaneamente, não se trata mais de “*regulatory capture*”, mas de verdadeira “*policy capture*”. Nesse sentido, a OCDE define captura como sendo processo consistente ou repetido de direcionar decisões de *políticas públicas* em favor de interesses específicos de pessoas ou grupos, afastando-as do interesse público.²⁵⁷

A ampliação no conceito de captura somente foi possível em razão do refinamento científico que acompanhou a maturidade da teoria. Isso se dá, sobretudo, no elemento volitivo necessário para constituição da captura: é preciso que os beneficiários tenham a intenção de se arvorar na Administração. Se a captura é um *processo* – conjunto de atos teleologicamente ordenados entre si – então a realização dos eventos não pode acontecer de modo aleatório. É preciso que haja vontade deliberada dos agentes privados para promover a satisfação de seus interesses através do Estado.

Essa compreensão vai de encontro com o senso comum de analistas políticos apaixonados pela noção de captura. Com a popularização da teoria nos Estados Unidos, muitos autores passaram a vislumbrar a regulação predatória sempre que um grupo de interesse aparentava se beneficiar dela. A lógica se baseava puramente na presença de um *motivo* para adulterar a regulação: tendo razões para capturar o Estado, a indústria o fará. Entretanto, o mero fato de determinados agentes serem bem-servidos pela norma não é insuficiente para a aferição da captura. Na verdade, o tratamento diferenciado poderia ser justificado por externalidades naturais da

²⁵⁶ DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 53-69, set./dez. 2016, p. 60.

²⁵⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 09.

operação econômica, manobras político-eleitorais populares, simples coincidência ou mesmo pelo cumprimento da finalidade da norma – como no caso das ações afirmativas.²⁵⁸ Tampouco a ossificação e a burocratização, elementos naturais do ciclo de vida das instituições, pode se confundir com captura, conforme indica Richard Posner.²⁵⁹

Preocupado com isso, Daniel Carpenter advoga que a identificação da captura exige a satisfação de um conjunto de afirmações. Segundo esse entendimento, um diagnóstico completo do fenômeno demanda (a) noção comum do que é o interesse público, (b) ação e intenção pelo agente regulado, e a (c) demonstração, baseada em evidências, de que a decisão de política pública foi desviada do interesse público para o interesse privado.²⁶⁰

Se os dois últimos elementos estão mais presentes em estudos avançados da teoria da captura, o que se percebe é uma ignorância quanto ao ponto de partida: o acordo semântico para o conceito de interesse público. Uma vez que a captura é sempre o processo de afastamento das decisões políticas do interesse público, é imprescindível compartilhar de uma mesma compreensão sobre o conceito.²⁶¹

Parcela considerável da doutrina administrativista brasileira tributa o sentido de interesse público às escolas francesas do serviço público e da *puissance publique* (originárias de Leon Duguit e Maurice Hauriou, respectivamente). Trata-se de noção ainda vinculada à ontologia do contrato social e na construção liberal-revolucionária

²⁵⁸ CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 13.

²⁵⁹ POSNER, Richard A. The concept of regulatory capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 51.

²⁶⁰ CARPENTER, Daniel. Detecting and measuring capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 63

²⁶¹ Carpenter estava sobretudo preocupado com a utilização do conceito de interesse público em uma perspectiva não-científica, marcada pela ausência de derrotabilidade (*defeasibility*). Destacou quatro abordagens possíveis de compreensão: (I) no primeiro caso, adota-se o significado de interesse público com base em uma evidência empírica ampliadora de preferência popular – e.g., redução de doenças cardiovasculares decorrentes do fumo. (II) No segundo, opta-se por uma abordagem republicana (*republican approach*), decorrente das manifestações políticas celebradas pelos mandantes do povo, em especial o Poder Constituinte. (III) Em terceiro lugar, pode-se eleger uma visão tecnocrática e utilitarista, amparada em outras ciências para identificar quais decisões são melhores para o maior número de pessoas. Por fim, é plausível ainda reconhecer como incognoscível o sinal de interesse público, buscando-se a captura através dos vícios de procedimentos e resultados. CARPENTER, Daniel. Detecting and measuring capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 61.

da vontade general do povo, mas que não mais encontra substrato no Direito Administrativo contemporâneo. Contudo, no decorrer da história social, o conceito de interesse público variou entre significações que concediam a mais ampla discricionariedade de conteúdo ao Estado à total vinculação.²⁶²

Em que pesem a vagueza e a indeterminabilidade da definição – considerada positiva para garantir a flexibilidade de aplicação ao longo das rupturas temporais – ainda assim é um conceito que transmite significado, sobretudo quando colocado em contexto.²⁶³ A exemplo, Emerson Gabardo defende que o conteúdo do interesse público é extraído do Direito positivo, reconhecendo o procedimento democrático-legislativo como suficiente para dotar a decisão política com a legitimidade do interesse público. Em outras palavras, o sentido do interesse público se confundiria com o sentido do Direito.²⁶⁴

Sucede que a investigação do interesse público no estudo da captura envolve uma dificuldade distinta de sua aplicação jurídica. É que as decisões sobre as quais ocorrem as práticas de influência política situam-se, muitas vezes, no campo pré-jurídico, ou *metassociológico*. Como a persuasão se dá na disputa formuladora de normas e governos, não seria adequado extrair o conteúdo do interesse público a partir do Direito positivo (resultado dessa disputa).

Nesse sentido, Gerhard Colm identifica o grau metassociológico do interesse público como a expressão do sistema de valores e objetivos em determinada sociedade. Nas comunidades fundamentalistas, tais como os Estados teocráticos, esses símbolos seriam evidentes e haveria pouco espaço para divergência. Por outro lado, nas sociedades pluralistas, em que pese o fato de diferentes preceitos morais conviverem em babelismo, haveria uma base comum reconhecível, mesmo que passível de mudança.²⁶⁵

²⁶² GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009 p. 285-288.

²⁶³ PENNOCK, J. Roland. A unidade e a multiplicidade: uma observação sobre o conceito. In: FRIEDRICH, Carl J. **O interesse público**. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 179.

²⁶⁴ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009 p. 285-288.

²⁶⁵ COLM, Gerhard. O interesse público: chave essencial da política pública. In: FRIEDRICH, Carl J. **O interesse público**. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p.126-127.

No Brasil, o signo presuntivo desse sistema de valores fundamentais foi ilustrado nos artigos 1º e 3º da Constituição.²⁶⁶ Assim, retomando-se o modelo desenvolvido por Carpenter com aplicação local, seria possível demonstrar o desvio do interesse público, *exempli gratia*, sempre que a decisão política violar a dignidade humana²⁶⁷ ou desprestigiar os objetivos de desenvolvimento nacional e da erradicação da pobreza e da marginalização, em favor de um pequeno grupo indivíduos e de seus interesses privados.

Em que pese o modelo de Carpenter requeira o atingimento de cada afirmação individualmente considerada (definição de interesse público, ação do agente privado e desvio comprovado por evidências), ele independe de mecanismo específico de captura. Isso se explica porque há inúmeras formas para a cooptação das políticas públicas por interesses privados. A captura pode ocorrer tanto através de condutas ilícitas – como o tráfico de influência e corrupção ativa – quanto mediante atos lícitos – tais como o uso de *revolving door*²⁶⁸ ou estratégias de lobby.²⁶⁹

Sobre a diversidade de meios para desviar políticas públicas de seu verdadeiro destinatário, James Kwak anota o uso de instrumentos que incidem sobre o âmbito não-racional dos agentes públicos. Trata-se da *captura cultural*, fenômeno que explicaria como os reguladores puderam ser tão negligentes com o setor financeiro antes da crise de 2008. Naquele tempo, imperava uma cultura segundo a qual “o que fosse bom para Wall Street, seria bom para a América”. O conjunto desses significados compartilhados na sociedade teria sido bem explorado para privilegiar

²⁶⁶ Cuidam-se de princípios morais objetivamente identificáveis no corpo social, marca da realidade constitucional contemporânea, cujo sistema é fortemente pautado em princípios ético-jurídicos. Assim, não obstante haver uma ampla liberdade de valores nas esferas íntimas do sujeito, o momento constituinte as afasta para criar o amálgama que une os indivíduos em um objetivo comum. Nesse sentido: GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, n. 1, p. 99-141, 2018, p. 126-127.

²⁶⁷ Sobre a proximidade entre o interesse público e o princípio da dignidade humana, vide LASSWELL, Harold D. O interesse público: sugestões de princípios de conteúdo e de método. In: FRIEDRICH, Carl J. **O interesse público**. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 67.

²⁶⁸ *Revolving door*, ou porta-giratória, é a estratégia de contratação de ex-integrantes corpo diretivo de agências reguladoras, ministérios federais e secretarias estaduais para atuar no mercado corporativo, logo após o desligamento do cargo, considerando sobretudo em razão da influência ainda exercida no órgão estatal. (CAIN, Bruce E.; DRUTMAN, Lee. Congressional Staff and the Revolving Door: the impact of regulatory change. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 13, n. 1, p. 27-44, mar. 2014, p. 27).

²⁶⁹ CARPENTER, Daniel. Detecting and measuring capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 63-64.

políticas desregulatórias que, em verdade, apenas beneficiariam uma parcela do sistema financeiro.²⁷⁰

Diante dessa tendência de captura cognitiva, James Kwak identificou três tipos de mecanismos de influência que podem operar no contexto de políticas públicas: (i) identidade de grupo, (ii) *status* e (iii) relacionamentos. Segundo a heurística da (i) identidade de grupo, é mais provável que os reguladores se filiem às posições adotadas por pessoas consideradas pertencentes ao mesmo grupo social – seja por frequentarem o mesmo espaço cotidiano, seja por reconhecerem entre si algum laço em comum – ainda que isso não seja reconhecido entre as partes. Igualmente, o viés do (ii) *status* advoga pela maior probabilidade de agentes públicos favorecerem personalidades por eles consideradas de estrato social mais elevado, econômica ou intelectualmente, em parte porque almejam pertencer ao seletivo grupo.²⁷¹

Por fim, é mais provável que os tomadores de decisão adotem posições avançadas pelo seu (iii) ciclo de relacionamentos. Empresas e reguladores de um mesmo setor tendem a ter contato próximo com certa frequência, de modo que, ao longo do tempo, oportunidades de colaboração surgirão naturalmente.²⁷² É o caso das práticas de *revolving doors*: reguladores tendem a ser mais inclinados a favorecer empresas que possam lhe garantir empregos no futuro.²⁷³

A captura de políticas públicas típica envolve ao menos o relacionamento entre o agente público e o agente privado. No vértice da administração pública, o desvio se opera sobre oficiais com poder de gestão sobre a agenda política e, por isso, representantes eleitos do alto escalão são alvos prioritários. Já no âmbito privado, os atores variam entre empresários, conselheiros políticos, grupos de interesses e, sobretudo, lobistas. Apesar de essas figuras frequentarem ambientes distintos, é legítimo que contatos esporádicos ocorram, mas o risco cresce conforme as fronteiras passam a ser permeáveis, dificultando a compreensão sobre quais são os reais

²⁷⁰ KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. **A. Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 75-77.

²⁷¹ KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. **A. Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 81-89.

²⁷² ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making.** Paris: OECD Publishing, 2017, p. 38.

²⁷³ KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. **A. Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 89.

interesses em jogo. É o caso, por exemplo, da participação de especialistas privados nas comissões legislativas, para responder a determinada consultada. Por mais que os participantes ocupem a tribuna como verdadeiros lobistas, capazes de influenciar a decisão política, assim não são considerados. No mais vezes, são vistos como meros colaboradores técnicos, colocando-os em posição privilegiada para ditar os rumos da decisão política.²⁷⁴

Em outras palavras, o perigo não está no mero contato entre as esferas pública e privada, mas no acesso desproporcional e privilegiado que alguns agentes possuem no governo. Segundo pesquisa realizada pela OCDE, mais de 79% dos legisladores entrevistados acreditam que os especialistas civis que se dirigem às comissões legislativas exercem influência sobre as políticas públicas e seus resultados; e quase metade deles (47%) nota que as informações passadas seguem interesses privados, antes de considerar o bem público.²⁷⁵

A vocação do lobby em amparar a melhor decisão possível para o agente público pode se realizar quando o ambiente político incentivar a disputa equilibrada entre grupos de interesses. Todos devem ser capazes de participar ativamente no processo de elaboração de normas jurídicas, a fim de que a sinfonia dos múltiplos interessados possa se aproximar do interesse público, e não ecoar a voz de visões excludentes. Mas realizar isso é difícil.

Bem por isso, a OCDE identificou três fatores políticos especialmente relevantes para enfrentamento do lobby de predação: (i) integridade, (ii) equidade, bem como (iii) inclusão e abertura institucional.²⁷⁶ Quando essas condições não estão presentes, ou não são incentivadas, o mais provável é que a participação de

²⁷⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making.** Paris: OECD Publishing, 2017, p. 36.

²⁷⁵ “Up to 79% of the legislators surveyed believed that advisory groups wielded influence over policy making and outcomes; nearly half (47%) felt that advisory groups were driven by special interests, rather than by the public good.” ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making.** Paris: OECD Publishing, 2017, p. 36.

²⁷⁶ Nesse caso, considera-se *integridade* a observância, pelas instituições públicas, de princípios e padrões de conduta que contribuam com a salvaguarda do interesse público enquanto diminuem o risco de corrupção. Considera-se *equidade* a percepção de igualdade de participação no processo legislativo e de elaboração de políticas públicas. Considera-se *inclusão e abertura institucional* a abordagem de comunicação dialética entre instituições e stakeholders, na qual informações relevantes são trocadas com transparência e controle (*accountability*) social. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, governments and public trust: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying.** Paris: OECD Publishing, 2014, p. 24.

stakeholders nas políticas públicas venha acompanhada da captura e da satisfação de necessidade particulares às expensas do público.²⁷⁷

Um caso emblemático de captura por lobby foi a aprovação, em 2005, da Lei de Prevenção de Abuso de Falências e Proteção ao Consumidor, nos Estados Unidos, em substituição à antiga Lei de Falências (*Backruptcy Act of 1898*). Até então, a legislação estadunidense era favorável ao devedor, tendo como espírito legislativo a ideia de que “quando o homem honesto cai em uma depressão financeira sem esperança, o público nada ganha ao mantê-lo em dificuldade, mas, ao contrário, o interesse público poderá ser promovido se seus bens forem proporcionalmente distribuídos, de modo a permitir que ele recomece.”²⁷⁸

A ideia por trás da reforma era justa e legítima: evitar abusos nos pedidos de insolvência civil. No entanto, tendo como pretexto a *acessibilidade ao crédito de baixo custo para todos*, o lobby do setor financeiro dominou a agenda legislativa e levou ao ostracismo os devedores inadimplentes. O resultado foi a alteração do equilíbrio de poder inteiramente em favor dos credores. Segundo o professor ítalo-americano Luigi Zingales, essa foi uma das causas que proporcionou o colapso social na crise dos *subprimes* em 2008, uma vez que negou qualquer flexibilidade de bem-estar humano às pessoas insolventes. A imagem de pessoas perdendo seu único lar para grandes bancos – os quais posteriormente também pediram concordata, mas foram socorridos pelo Estado – é ilustração tradicional desse período.²⁷⁹

Apesar dos conceitos estrangeiros utilizados para explicar a teoria da captura através do lobby, ela está largamente presente no Brasil. No histórico brasileiro, esse fenômeno pode ser identificado especialmente nos chamados *campeões nacionais*. Foi o que ocorreu com o frigorífico JBS-Friboi, que contou com amplo incentivo estatal, graças às boas relações do sócio Joesley Batista com diretores de empresas públicas. Assim que houve a abertura de capital da empresa, em 2007, o BNDES comprou R\$

²⁷⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, governments and public trust:** implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying. Paris: OECD Publishing, 2014, p. 30.

²⁷⁸ Tradução livre de “When an honest man is hopelessly down financially, nothing is gained for the public by keeping him down, but, on the contrary, the public good will be promoted by having his assets distributed ratably as far as they will go among his creditors and letting him start anew.” 55th CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA. House Report of Representatives (H.R. Rep.) n. 65, Washington D.C., 1897.

²⁷⁹ ZINGALES, Luigi. **Capitalismo para o povo:** reencontrando a chave para a prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015, p. 45-46.

1,4 bilhão em ações. Na sequência, em 2010, adquiriu mais R\$ 3,4 bilhões através de debêntures emitidas pelo grupo. Como os gestores do BNDES advogavam por uma estratégia de criação de grandes empresas com relevância setorial, inspirados na Coréia do Sul, o discurso oficial ilustrava uma confluência entre a política nacional de desenvolvimento e as iniciativas de expansão internacional dos agentes privados. Contudo, apenas com os depoimentos apresentados por ocasião de colaborações premiadas, a partir de 2017, constatou-se o íntimo relacionamento entre os sócios da JBS e os tomadores de decisão.²⁸⁰

O caso da JBS-Friboi representa uma dinâmica que é regra, não exceção. Sérgio Lazzarini identificou um modelo aplicado no Brasil que explicaria por que alguns investimentos públicos foram selecionados, em detrimento de outros com igual ou maior importância para o desenvolvimento nacional. Basicamente, aqueles atores privados mais conectados com o grupo político em exercício passariam a receber mais benefícios públicos.²⁸¹

Isso se dá pois, naturalmente, a coalizão vencedora das eleições ocuparia cargos em ministérios, secretarias, empresas e fundos estatais, além de passar a possuir voz diferenciada no Poder Legislativo em pautas orçamentárias e regulatórias. No controle desse aparato, entidades civis que favorecessem o governo poderiam ser beneficiadas com a aprovação de projetos, proteção comercial, crédito fácil e bônus tarifários, em um mutualismo. Os laços políticos, portanto, estabeleceram-se em um modelo cada vez mais clientelista, criado a partir dos contatos que cada empresa nutria com a coalizão política no poder.²⁸² Nessa dinâmica, José Eduardo Faria sustenta que muitos partidos tornaram suas decisões políticas *transacionáveis*, conversíveis em dinheiro, de modo a satisfazer as necessidades daqueles que maximizam seus ganhos particulares à custa dos interesses coletivos.²⁸³

Nos casos brasileiros acima tratados, a captura estatal ocorreu na ilegalidade e através de flagrante corrupção – com a transação de vantagens indevidas entre

²⁸⁰ LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo. O Leviatã nos negócios no Brasil. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 74.

²⁸¹ LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 42.

²⁸² LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 43.

²⁸³ FARIA, José Eduardo. **Corrupção, justiça e moralidade pública**. São Paulo: Perspectiva, 2019, p. 76.

agentes públicos e privados.²⁸⁴ Mas a relação com a ilicitude não é uma constante nesse processo.

Nesse sentido, Ana Claudia Santano identificou a ocorrência da captura das agências reguladoras federais através da própria estrutura institucional. Considerando a independência autárquica para gestão e administração financeira, e a previsão de um procedimento de participação social, a promessa da reforma gerencial era evitar que as decisões de tais autarquias especiais se desviassem de motivações técnicas.²⁸⁵ O que se verifica, no entanto, é que a abertura para manifestação cidadã é restrita às camadas privilegiadas da sociedade, em especial às indústrias de cada setor regulado. A título de exemplo, em 2017 a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) realizou 16 consultas públicas de impacto regulatório. Do total de 163 dos participantes que apresentaram sugestões e propostas, 120 eram empresas do setor, 20 eram associações interessadas no setor, 2 foram universidades, 3 foram escritórios de advocacia e apenas 18 foram associações de defesa do consumidor. Diversamente do desejado, o procedimento de participação termina por favorecer empresas interessas e alijar os cidadãos em geral.²⁸⁶

Após o julgamento da ADI 4.650, pelo Supremo Tribunal Federal, que proibiu as doações de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, a principal forma de captura das instituições e suas respectivas políticas passou a ocorrer justamente nos canais de participação popular. Uma vez que não era mais possível obter apoio dos decisores através da sensação de “dívida” gerada pelas contribuições eleitorais, a

²⁸⁴ QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 54-55.

²⁸⁵ A reforma gerencial foi desenvolvida pelo extinto Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, em 1995, que estabeleceu uma estrutura organizacional supostamente modernizadora, na tentativa de elaborar uma estratégia de transição para a Administração Pública voltada para o cidadão-cliente. GABARDO, Emerson. La inexistência de um critério constitucional de subsidiariedade em la definición de potestades federativas en Brasil. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 13, n. 1, p. 91-122, 2015, p. 103. Disponível em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071852002015000100004&lng=pt&nrm=is o. Acesso: em 23 jan. 2021.

²⁸⁶ SANTANO, Ana Claudia. La captura de políticas públicas como obstáculo la buena administración em Brasil. In: CARBALLAL Almudena Fernández; MORANDINI, Federico; MALDONADO, Marco Aurelio González (Coord.). **La buena administración y la ética pública en el derecho administrativo**. Bogotá: Ibáñez, 2020, p. 320. No mesmo sentido, SANTANO, Ana Claudia. La captura del estado como obstáculo para la participación ciudadana en la administración pública del siglo XXI. In: GABARDO, Emerson; *et al.* (Coord.). **A existência digna e a administração pública do século XXI**. Curitiba: Íthala, 2019, p. 59.

estratégia precípua dos agentes privados teve de se adaptar, redirecionando-se para formulação e negociação das propostas existentes na agenda política.²⁸⁷

Bruno Carazza analisou esse fenômeno. Até às eleições nacionais de 2014 – último pleito em que as doações por pessoas jurídicas estavam autorizadas – as grandes corporações que estivessem interessadas em contratar com o poder público realizavam sensíveis contribuições eleitorais aos principais candidatos da disputa, independentemente da ideologia do partido. É o caso do Grupo Odebrecht que, em 2014, distribuiu 2% de seu faturamento bruto tanto para a campanha de Dilma Rousseff – através da Construtora Norberto Odebrecht – quanto para a campanha de Aécio Neves – mediante a Braskem, braço petroquímico do conglomerado. Segundo Carazza, a estratégia de dividir as doações em distintas empresas visava “tornar menos evidente para o público o fato de que [o grupo econômico] torcia para diferentes times na disputa eleitoral.”²⁸⁸ Tudo conforme a legalidade.

Sem mais poder se valer de tal tática de influência lícita, os grupos de pressão passaram a investir mais na interlocução com o Congresso Nacional, explica Carazza.²⁸⁹ Em muitos casos, esse contato pode chamar atenção para questões que ainda não figuram na agenda decisória, bem como proporcionar aos tomadores de decisão uma série de informações, ideias, pontos de vista e reivindicações referentes às preocupações políticas. Mas se é verdade que o lobby pode oferecer diversas contribuições positivas,²⁹⁰ também é verdadeiro que ele pode estar associado a defeitos relevantes, à luz do princípio democrático da igualdade política. Os problemas podem ser de duas ordens, (i) o desequilíbrio entre os lobbies atuantes e (ii) a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados, afinal oligopólios terão mais facilidades em arrematar recursos que grupos difusos e segmentos mais

²⁸⁷ Segundo a OCDE, para exercer influência direta sobre oficiais, agentes privados criam uma atmosfera de reciprocidade, a qual envolve tanto o pagamento de propina, financiamento de campanha eleitoral, oferta de emprego futuro na iniciativa privada, quanto o fornecimento de análises e pesquisas não onerosas. Ao criar o vínculo através da dívida, a expectativa é que o agente público volte a retribuir o particular, situação extremamente danosa às instituições democráticas, uma vez que limita a autonomia burocrática. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 37.

²⁸⁸ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das letras, 2018, p. 55.

²⁸⁹ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das letras, 2018, p. 137.

²⁹⁰ Conforme capítulo 3.1.

bem financiados têm melhores condições de formar lobbies em defesa de seus interesses.²⁹¹

No Poder Legislativo, como parte significativa do trabalho é feito nas comissões temáticas do parlamento, grande parcela do lobby se dirige a essas comissões, normalmente nas audiências públicas, seminários e reuniões de trabalho, especialmente convocadas para a discussão dos legisladores com a sociedade civil. Inicialmente, ao elaborarem seus pareceres, os relatores se tornam alvos privilegiados dos lobistas; após, o foco se desloca para os membros da comissão em geral, a fim de que eles aprovelem, rejeitem ou modifiquem os pareceres, conforme o caso.²⁹²

A dinâmica é tão vantajosa para as empresas que, para Luigi Zingales, surpreende o fato de não existir *ainda mais* dinheiro envolvido. Na tentativa de responder a esse problema, sugere que os empresários ainda estejam em fase de aprendizado no ramo das relações governamentais. Os números corroboram com essa tese. Segundo o autor, as despesas totais com lobby subiram de U\$ 200 milhões em 1972 para U\$ 5 bilhões já em 2008, nos EUA; o número de lobistas cadastrados quase dobrou na última década, variando de 1.475 em 1990 para 2.765 em 2005; e a probabilidade de uma empresa que fez lobby em um ano continuar no ano seguinte é de 94%.²⁹³

Já no Poder Executivo, entidades que atuam na função de regulação econômica – portanto, não limitadas às agências reguladoras formalmente ditas – apresentam-se como importantes destinatárias da atividade de influência política, sobretudo em razão dos cada vez mais disseminados canais de comunicação com a sociedade civil. A título de exemplo, Marcus Ianoni identificou como a indústria financeira aloca recursos para influenciar as ações dos agentes institucionais através das agências de Relações com Investidores (RI) do Banco Central do Brasil e da Secretaria do Tesouro Nacional.²⁹⁴

A origem dessas agências de RI se baseia justamente na necessidade de abertura democrática das decisões de impacto na vida pública e na demanda por

²⁹¹ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 95.

²⁹² MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 45.

²⁹³ ZINGALES, Luigi. **Capitalismo para o povo**: reencontrando a chave para a prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015, p. 67.

²⁹⁴ IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 324-342, abr./jun. 2017, p. 331.

englobar a pluralidade dos grupos sociais e entidades representativas na Administração. Tais programas governamentais institucionalizam vínculos do setor privado com o setor público com os objetivos estratégicos de ajudar as autoridades públicas a conhecer as percepções dos investidores e de fornecer ao mercado *feedback* sobre as tendências do governo. A política monetária do pós-1988 também acompanhou a tendência de *accountability* social e de se apoiar em mecanismos de transparência. O que se verificou, contudo, não foi o crescimento de legitimidade política, mas a aproximação acentuada do laço entre reguladores e regulados.²⁹⁵

Especificamente na captura do setor financeiro, a agência de RI do Banco Central propiciou tratamento privilegiado a grupos de interesses ao lhes prover informação antecipada sobre a expectativa monetária, contribuindo para que as decisões estratégicas do setor público se alinhassem às dos investidores. De outro lado, as mesmas agências da Secretaria do Tesouro Nacional institucionalizaram a presença de grupos de pressão no âmbito da autoridade fiscal, franqueando informação de qualidade para realização de negócios sobre a dívida pública. Com isso, a oligarquia rentista brasileira não mais necessitava ocupar os assentos da política monetária e pôde influenciar as decisões para garantir a geração de excedentes em seu favor.²⁹⁶

Seja no Poder Legislativo, seja no Poder Executivo, verifica-se uma forte organização do mercado para ocupar as instituições participativas na defesa e na promoção de suas agendas. Na pesquisa empírica desenvolvida por Wagner Pralon Mancuso, tendo por objeto a pressão das agendas legislativas da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), computou-se que ao menos dois terços das decisões políticas com o tema *custo Brasil*,²⁹⁷ entre os anos 1996 e 2003, foram decididas em favor da indústria (reduzindo o suposto *custo Brasil*). Ponto interessante do estudo é que não houve a limitação dos resultados a um único setor, mas, diversamente,

²⁹⁵ IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 324-342, abr./jun. 2017, p. 333.

²⁹⁶ GOMES, Ciro. **Projeto nacional**: o dever da esperança. São Paulo: LeYa, 2020, p. 72.

²⁹⁷ Na concepção utilizada por Wagner Pralon Mancuso, seis fatores estariam contidos na expressão *custo Brasil*: “excesso e má qualidade da regulação da atividade econômica; legislação trabalhista inadequada; sistema tributário que onera a produção; elevado custo de financiamento da atividade produtiva; infraestrutura material insuficiente; infraestrutura social deficiente”. MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004, p. 505-506.

apurou-se a economia de modo transversal. Por mais que os dois alvos prediletos da atividade predatória sejam a regulamentação da economia *stricto sensu* e a infraestrutura material, o *custo Brasil* englobaria igualmente elementos da legislação trabalhista, do custo de financiamento, do sistema tributário e da infraestrutura social que colidiriam frontalmente com os interesses representados pela CNI.²⁹⁸

Nesse sentido, a tentativa de captura das políticas públicas no Brasil aparenta ser fenômeno quase que indissociável das instituições participativas e da difusão do poder político na sociedade civil. Na realidade, as próprias agências reguladoras, seguindo a tendência contemporânea de *accountability* social acrítico, acabam por propiciar as condições ideais para formação de laços no espaço público, tanto nas audiências públicas para edição de novos atos normativos, quanto nos canais de relacionamento com investidores.

Alana Rizzo e Joel Velasco caracterizam essa dinâmica nacional como um *crony capitalism* (capitalismo de laços, ou capitalismo de compadrio),²⁹⁹ modelo em que o sucesso da atividade econômica dependeria de relações próximas entre empresários e representantes do governo.³⁰⁰ No *crony capitalism*, as escolhas feitas por favoritismo dos governantes determinam quem ganha e quem perde, independentemente da concorrência, provocando verdadeiras distorções em face do interesse público. Isso pode ser identificado através da restrição de novas indústrias no setor econômico, distribuição parcial de licenças administrativas, financiamentos e subsídios específicos para empresas favorecidas. Em suma, trata-se do regime econômico no qual impera a captura das políticas públicas.³⁰¹

Não é necessário que condutas ilícitas sejam praticadas; apenas que alguns fatores estejam presentes, tais como a falta de competição efetiva ou lobby desproporcional. Também a overdose de normas regulatórias pode ser considerada

²⁹⁸ MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004, p. 515-518.

²⁹⁹ ZINGALES, Luigi. **Capitalismo para o povo**: reencontrando a chave para a prosperidade americana. São Paulo: BEI Comunicação, 2015, p. 35.

³⁰⁰ RIZZO, Alana; VELASCO, Joel. As empresas conseguem migrar do *crony capitalism* para práticas íntegras de relação com o governo? In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado**: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 186-187.

³⁰¹ ZINGALES, Luigi. Donald Trump, crony capitalist. **The New York Times**, 23 Feb. 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/02/23/opinion/campaign-stops/donald-trump-crony-capitalist.html>. Acesso em: 26 jul. 2020.

um elemento facilitador do *cronismo*, na medida em que estimula o uso de relações pessoais para destravar os custos jurídicos. O excesso de regras complexas – quando desnecessárias – pode conduzir ao confronto entre interesse público e interesse privado e apenas os agentes com recursos e tempo para patrocinar esse conflito serão beneficiados.³⁰²

Na dialética entre governo e sociedade civil, o elemento pernicioso ao regime democrático se manifesta quando há um desequilíbrio ou uma assimetria significativa de um grupo de interesse específico sobre as instituições políticas, proporcionando uma influência superior deste em relação às demais partes interessadas. Nesse caso, há uma captura dos órgãos de tomada de decisão por entes privados, originando o que pode ser chamado de "repatrimonialização", com a perda da impessoalidade das instituições estatais pelo apoderamento de determinadas elites.³⁰³

Com efeito, um dos efeitos mais perversos do favoritismo no setor público é o conflito de interesses na relação com o setor privado, pois tal conflito coloca em risco a imparcialidade das decisões políticas. Bem por isso, para obterem ganho de competitividade e conseguirem informações privilegiadas, não é incomum que empresas busquem estabelecer uma rede de contatos com os tomadores de decisão.³⁰⁴

Por sair de um contexto autoritário em que a participação popular era praticamente inexistente e o poder político estava centralizado, a Constituição da República de 1988 apostou em diversos mecanismos participativos para fomentar o desenvolvimento nacional ladeado pelo espírito de cidadania. Essa idealização não se lastreia apenas no histórico constituinte, como também está positivado nos princípios do pluralismo político e soberania popular que abrem o texto constitucional.

³⁰² RIZZO, Alana; VELASCO, Joel. As empresas conseguem migrar do *crony capitalism* para práticas íntegras de relação com o governo? In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 196.

³⁰³ FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política: da Revolução Industrial à globalização da democracia**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018, p. 476.

³⁰⁴ RIZZO, Alana; VELASCO, Joel. As empresas conseguem migrar do *crony capitalism* para práticas íntegras de relação com o governo? In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 198.

Assim, o direito à participação popular foi alçado ao *status* de direito fundamental, compreendido enquanto um feixe de diversas posições jurídicas.³⁰⁵

Ocorre que o otimismo (ou a inocência, ou a má-fé) dos agentes constituintes negligenciou as possibilidades de captura das decisões políticas por agentes privados, fenômeno igualmente pernicioso para o sistema democrático. Se as escolhas sociais são tomadas por uma instituição autoritária governamental ou pela oligarquia do mercado, o resultado de supressão da concorrência política é o mesmo, inviabilizando a mobilidade das minorias no contexto da *polis*.³⁰⁶

Sucedede que a captura não é inevitável. Ainda que nenhum país esteja imune a seu surgimento, é possível desenvolver boas práticas governamentais a fim de impedir seu enraizamento social. Nesse sentido, a OCDE destaca o nivelamento do processo participativo (*levelling the playing field*) como estratégia fulcral para barrar a captura das políticas públicas. Assegurar um processo de tomada de decisão inclusivo e com visões equilibradas entre as partes torna o próprio processo mais resiliente à captura, na medida em que os grupos predatórios terão de enfrentar uma competição maior de interessados, prontos para denunciar o desvio da finalidade pública. Para ser eficiente, essa diretriz deve ser conjugada com outras medidas: (i) simplificação dos processos de participação popular, (ii) redução da desigualdade entre grupos de interesses, (iii) apreciação de evidências científicas para a tomada de decisão públicas, e (iv) regulamentação clara e transparente do lobby.³⁰⁷

Como visto, a predação do interesse público não depende da prática de atos ilícitos. Mas, em ambientes marcados pela baixa participação e pouca transparência, a corrupção, o tráfico de influência e o lobby tendem a caminhar juntos.³⁰⁸ Não por menos, essas figuras costumam se confundir no imaginário popular e muitas vezes são tratadas como sinônimos,³⁰⁹ tratados indistintamente como práticas deletérias ao

³⁰⁵ CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de Casimiro; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, nov. 2017, p. 445.

³⁰⁶ BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019, p. 1787.

³⁰⁷ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 54- 56.

³⁰⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 37.

³⁰⁹ Algumas manchetes de jornais e revistas semanais bem ilustram o tratamento indistinto do lobista como um agenciador de vantagens ilícitas, vide: LOBISTA José Amaro Pinto Ramos foi citado

espírito republicano, ofensas à eficiência administrativa e substrato para o governo de compadrio – *the cabals of the few*.

Nas discussões anteriores, foi destacado o conceito do lobby e seu funcionamento habitual. No entanto, por conta da noção enraizada que se sedimentou em torno do lobby, é necessário igualmente dizer aquilo que ele não é, segregando-o dos verdadeiros tipos penais já enfrentados pelo Direito penal e objeto da política criminal brasileira.

2.3 O QUE O LOBBY NÃO É: CORRUPÇÃO, TRÁFICO DE INFLUÊNCIA, EXPLORAÇÃO DE PRESTÍGIO E ADVOCACIA ADMINISTRATIVA.

Existem ao menos quatro ilícitos usualmente confundidos com o lobby: (i) a corrupção ativa, disciplinada no artigo 333 do Código Penal; (ii) o tráfico de influência, positivado no artigo 332 do mesmo Código; (iii) a exploração de prestígio, elencada em seu artigo 357; bem como (iv) a advocacia administrativa, disposta no artigo 321. Cada uma dessas condutas possui material para um estudo autônomo e não há espaço – nem pretensão – de se apresentar toda a extensão dos temas. Ao contrário, deseja-se compreender brevemente esses tópicos, apenas para distingui-los do lobby, atividade lícita e benéfica para a democracia.

Os tipos penais descritos no Título XI da Lei nº 2.848/1940 – *Dos Crimes Contra a Administração Pública* – têm como espírito legislativo a proteção da administração pública enquanto bem jurídico autônomo. Quando empregado pelo legislador penal, o conceito de administração pública não se confunde com o sentido funcional utilizado pela doutrina administrativista, mas se refere a um significado ampliado, total. Nesse caso, os injustos penais cuidam de toda a atividade estatal dos Três Poderes (sentido

em delação premiada como operador de propinas de Serra. **Brasil 247**. Cotia, 03 jul. 2020. p. 0-1. Disponível em: <https://www.brasil247.com/regionais/sudeste/lobista-jose-amaro-pinto-ramos-foi-citado-em-delacao-premiada-como-operador-de-propinas-de-serra>. Acesso em: 27 dez. 2020; PROCURADORIA e PF descobrem empresas usadas por lobista para lavagem e ocultação de provas de desvio de R\$ 87 mi do Postalís. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 out. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-e-pf-descobrem-empresas-usadas-para-lavagem-e-ocultacao-provas-de-desvio-de-r-87-mi-do-postalis/>. Acesso em: 27 dez. 2020. BOLSONARO e Wassef viram alvos da PGR por tráfico de influência e corrupção, diz revista: Frederick Wassef teria fechado contrato de R\$ 5 milhões com a concessionária após reunião com a presença de Flávio Bolsonaro para atuar como lobista em ações movidas pela Anac. **Revista Fórum**. Santos, p. 1-1. 25 set. 2020. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/bolsonaro-e-wassef-viram-alvos-da-pgr-por-trafico-de-influencia-e-corrupcao-diz-revista/>. Acesso em: 27 dez. 2020.

funcional), bem como o conjunto de entes que desempenham funções públicas desenvolvidas para a satisfação do bem comum (sentido orgânico).³¹⁰

A concepção de “funcionário público” no âmbito penal acompanha esse sentido extensivo para designar não apenas o sujeito devidamente investido em cargo público,³¹¹ mas aquele que, mesmo sem remuneração, transitória ou voluntariamente, exerce cargo, emprego ou função pública, nos termos do artigo 327 do Código Penal. Nota-se que a legislação penalista preferiu a adoção de um conceito unitário próprio, sem recorrer às classificações que separam agentes públicos entre aqueles com investidura ou vínculo empregatício.³¹²

Assim, não é a qualidade de funcionário que configura o crime, mas o fato de ser praticado por quem se encontra no exercício da função pública. Esse entendimento se faz necessário na medida em que o legislador brasileiro seguiu a inspiração internacional e separou as condutas penais em praticadas por funcionários públicos (*intranei/intraneus*),³¹³ ou praticadas por particulares externos à atividade estatal (*extranei*).³¹⁴

Convém começar pela (i) corrupção ativa (*pacto sceleris*) que, nas palavras de Conrado Almeida Corrêa Gontijo, em nada se confunde com o lobby.³¹⁵ Nos termos do artigo 333 do diploma repressivo,³¹⁶ a corrupção consiste no ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para que este pratique, omita ou retarde ato de ofício. O Código Penal brasileiro seguiu o modelo moderno francês que

³¹⁰ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010, p. 40.

³¹¹ A exemplo, cita-se Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem o regime normal do servidor público é indubitavelmente o de cargo, e não o de emprego. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 261.

³¹² PEREIRA, Paulo Cyrillo. Funcionário público: titularidade passiva nos crimes contra a administração pública. **Justitia**, São Paulo, v. 53, n. 153, jan./mar. 1991, p. 22. No mesmo sentido. SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 67.

³¹³ O conceito unitário de funcionário público, tal como a regra interpretativa de classificação, é seguido igualmente pelos ordenamentos alemão, italiano, suíço, espanhol, português, argentino e colombiano. SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 68.

³¹⁴ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, pp. 39-69, 2010, p. 40.

³¹⁵ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 226.

³¹⁶ Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

prevê ao corruptor a mesma pena cominada à corrupção passiva, com reclusão de dois a doze anos e multa. Quanto ao objeto material da ação, trata-se da vantagem ou promessa de vantagem ilícita. Interessante notar que, na relação há ao menos três sujeitos envolvidos: o corruptor (sujeito ativo), que pode ser qualquer pessoa, inclusive funcionário público que atue como particular; o Estado (sujeito passivo principal) que sofrerá com a ofensa à administração pública; bem como o *intransus*, sujeito passivo secundário, que poderá agir comissiva ou omissivamente – praticando, retardando ou omitindo ato de ofício.³¹⁷

Assim, o *pacto sceleris* exige que, na situação fática, exista uma relação entre o sujeito investido no cargo administrativo (*intransus*), possuidor de poderes especiais, e o Estado (sujeito principal) que lhe outorgue tais poderes. Nessa relação, o autor do crime de corrupção busca dolosamente estimular o surgimento do conflito de interesses entre os dois sujeitos passivos, por via do oferecimento ou concessão de vantagens indevidas a funcionários públicos. Na corrupção, a atuação dos agentes gravita em torno de conflito de interesses entre agentes públicos e o Estado.³¹⁸

Afinal, é pressuposto para o natural funcionamento da Administração que seus agentes não recebam qualquer contraprestação fora de seus vencimentos. Para garantir a fidelidade e a impessoalidade do funcionário no exercício do serviço, a esfera pública da atividade precisa se dissociar da esfera privada do sujeito, de tal modo que a execução de seus deveres não dependa de fatores pessoais, ainda que despidos de valor econômico.³¹⁹

Sucedo que a corrupção ativa, por sua vez, não exige bilateralidade, ou seja, a aceitação recíproca do agente privado e funcionário público. Basta com que o sujeito ativo ofereça ou prometa oferecer algo em troca de vantagem indevida, dispensando-se a concordância do *intransus*. A mesma independência é verificada na primeira

³¹⁷ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010, p. 56.

³¹⁸ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 226-231.

³¹⁹ GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 29.

conduta da modalidade passiva – solicitar vantagem indevida – descrita no artigo 317 do Código Penal, dispensando-se a prática do agente corruptor.³²⁰

Por outro lado, a atuação do lobista não está na fomentação de conflito de interesses na administração pública. Pelo contrário, o lobby é uma tentativa de convencer os decisores públicos a fazer escolhas que satisfaçam o interesse de seus clientes, mas sempre através de argumentos racionais, não pelo oferecimento de vantagens indevidas. Ou seja, são criados estímulos para que o *intraneus* cumpra adequadamente a sua função, enquanto gera benefícios privados dentro de sua competência discricionária, sem que haja ofensa ao ato de ofício.³²¹

Acerca da vantagem indevida, esta deve ser minimamente valorosa para constranger o *intraneus* a, dolosamente, desviar de sua função administrativa.³²² Há de se ter um nexo de causalidade entre a dádiva entregue ou prometida e o suposto ato com desvio de função por parte do *intraneus*, de tal modo que reste evidenciado que, sem a gratificação, o referido ato público não seria praticado, ou não haveria uma alteração no comportamento do funcionário. Justamente por isso, não estão abarcados pelo tipo os mimos de pequeno valor, a cortesia meramente simbólica ou celebrações realizadas por estima e consideração ao funcionário público, pois não bastariam para configurar enriquecimento.³²³

No Brasil, o reconhecimento jurídico da insignificância do bônus pode ser feito através da Resolução nº 3, de 23 novembro de 2000, da Presidência da República, que permite o recebimento de brindes ofertados à Alta Administração Federal, desde que não tenham valor comercial ou não ultrapassem o valor unitário de R\$ 100,00. Caso o presente tenha claro valor acima do aceitável, mas a recusa ou a devolução seja inviável na situação, a autoridade poderá receber a vantagem, mas deverá destiná-la ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN, promover a

³²⁰ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010, p. 54.

³²¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 231-232.

³²² GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 45.

³²³ QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 55. Idem: COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, pp. 39-69, 2010, p. 57.

doação a instituição filantrópica, ou determinar a incorporação ao patrimônio do órgão ou entidade onde exerce a função, conforme a natureza do bem.

Isso não significa que tais brindes devam ser ignorados na compreensão da dinâmica do lobby. Embora os projetos de lei brasileiros não tenham tido o cuidado de inserir presentes de pequena monta como técnica de convencimento, tanto o *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, que alterou o *Lobbying Act* dos Estados Unidos, quanto a *Ley del Lobby* chilena trataram da temática. A regulação norte-americana optou pela vertente inflexível da proibição, muito em decorrência dos depoimentos prestados ao senado estadunidense pelo lobista de Jack Abramoff, após ter se envolvido em verdadeiros escândalos de corrupção.³²⁴ O caso chileno, no entanto, seguiu o caminho da transparência e preferiu que os donativos simbólicos, entregues aos funcionários públicos, fossem aceitos, mas que constassem no registro de agenda pública anual, disponibilizados em plataforma online.³²⁵

Está na *vantagem indevida*, portanto, o elemento essencial para a distinção entre lobby e corrupção ativa.³²⁶ Simplesmente, onde há oferta ou promessa de oferta acerca de benefício ilícito, há corrupção. Ao contrário, o agente privado que busca participação adequada na decisão política deverá se contentar a fazê-lo sem entrega de valores. A tentativa de influência legítima se dá no espaço do debate e do convencimento racional, jamais acompanhadas do enriquecimento do *intransigente*. Por isso, quando é verificada uma situação em que supostos lobistas se tornam agenciadores de propina, não está a se falar de lobby, mas de corrupção *stricto sensu*, crime tipificado em todas as nações do mundo e objeto de destacada atenção das entidades internacionais.³²⁷

³²⁴ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 121.

³²⁵ Artículo 8º.- Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior deberán consignar: 3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones. En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede. CHILE. **Ley nº 20.730, de 2014**. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Santiago, 2014.

³²⁶ GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 45.

³²⁷ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 226.

Nesse sentido, é emblemático o julgamento do Inquérito nº 4.259 do Supremo Tribunal Federal. De relatoria do Ministro Edson Fachin, rejeitou-se a denúncia criminal contra deputado federal que teria intermediado reunião entre o presidente do Banco Nordeste e os representantes de uma empreiteira. Isso, segundo o entendimento do ministro, deu-se porque “a simples solicitação para que o presidente do Banco do Nordeste recebesse os representantes da empreiteira não traduziu ingerência indevida na gestão do banco e na aprovação do financiamento e do empréstimo”,³²⁸ não caracterizando, dessa forma, exercício de influência indevida para liberação de recursos.

Diferentemente da acusação de corrupção, verificou-se fato atípico que não se confunde com a mercancia da atividade parlamentar, conforme foi decidido. Mesma compreensão vale para o tipo penal da prevaricação, elencada no artigo 319 e constatada quando há infração ao dever funcional do agente público a pedido ou influência de alguém. Lobistas não visam fazer com que o agente do Estado atue de forma indevida ou oblíqua, mas, sim, no limite da escolha política dotada de discricionariedade.³²⁹

Em casos semelhantes, por mais que seja plausível levantar a discussão sobre a imoralidade dos atos praticados pelo aludido deputado federal, este julgamento deve se situar no âmbito político-democrático – e não nos Tribunais. Nesse sentido, Margarete de Castro Coelho leciona que, cada vez mais, as atenções nacionais têm se debruçado sobre a idoneidade moral dos representantes eleitos, buscando-se uma suposta “legislação perfeccionista” que dê conta de controlar todas as situações passadas no âmbito político. Mas isso não é necessariamente desejável. Há de se considerar os riscos que tal redoma jurídica pode acarretar à democracia brasileira, sobretudo porque a intervenção ativista e acentuada do Poder Judiciário pode comprometer a própria vontade do eleitor. Por mais que os órgãos jurisdicionais tenham relevante papel na tutela da soberania popular, não podem ignorá-la ou desprestigiá-la.³³⁰

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4259/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2017.

³²⁹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 237-238.

³³⁰ COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada**: reflexões acerca da legitimidade democrática da justiça eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 47-49.

Daí porque a regulamentação do lobby deve se pautar em predicados de ampla transparência: o escrutínio público poderá agir como controle social das práticas que se encontrem na zona cinzenta entre o regular exercício da atividade e os eventuais conflitos de interesses ou o abuso de influência política – enquanto as condutas típicas que fujam da licitude serão apreciadas pelo Poder Judiciário.

Acredita-se que o cotejo entre o lobby e a corrupção ativa não apresente maiores dificuldades. Por outro lado, o contraste entre a atividade democrática de influência política e as condutas lesivas à Administração Pública começa a esvanecer quando se aproximam para comparação o (ii) tráfico de influência e a (iii) exploração de prestígio. Daí porque há de se ter compreensão com o tratamento indistinto utilizado no espaço atécnico.

Na doutrina italiana, já se destacava “que muitas vezes não estão claros os limites que diferenciam as atividades lícitas de lobby daquelas proibidas pelo Direito Penal, havendo uma zona cinzenta que conduz a interpretações de que a atuação dos lobistas estaria abrangida pelo preceito legal incriminador.”³³¹ Assim, é preciso que sejam elencados critérios científicos que diferenciem a atividade lícita da atividade criminal, sem que se impeça a prática democrática do lobby.

Acerca do *nomen juris* (ii) tráfico de influência, a legislação brasileira tipificou a conduta de 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, conforme dicção do artigo 332 do Código Penal. A compreensão jurídica atual é a de que o objeto jurídico de tutela seria a *autonomia intencional do Estado*, na vertente da liberdade de ação das entidades e dos órgãos públicos, para o desfrute supra-individual da incolumidade moral da Administração Pública,³³² bem como a para garantia de imparcialidade, legalidade e objetividade administrativa. Daí porque Carlota Rocha Figueiredo o considera crime pluriofensivo ou complexo.³³³

³³¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 250.

³³² OLIVEIRA, Breno Alexei Rodrigues de. A responsabilidade penal do “beneficiário” no crime de tráfico de influência. **FIDES – Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, Natal, v. 8, n. 2, jul./dez. 2016.

³³³ FIGUEIREDO, Carlota Rocha. **Tráfico de influência**: análise crítica da incriminação. 2012. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Forense, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012, p. 18.

Há uma relação subjetiva triangular entre o (i) sujeito ativo (vendedor de influência/*influence peddler*), que poderá ser qualquer pessoa, inclusive funcionário público, desde que não se coloque nessa qualidade (sob pena de configurar exploração de prestígio, *infra*); (ii) o comprador de influência, que não é destinatário da norma, mas que poderá ser enquadrado no concurso de pessoas se for beneficiário da situação; bem como o (iii) sujeito passivo mediato, qual seja, o funcionário público ludibriado (considerando que a vítima imediata será sempre a Administração Pública).³³⁴

Não é necessário que a influência vendida pelo sujeito ativo seja de fato exercida sobre a administração pública. A contrário, a solicitação de vantagem a pretexto de influir em ato de funcionário público independe de lesão à Administração Pública, sendo um crime de perigo abstrato relativamente ao bem jurídico ofendido. O que se criminaliza é a *venda de fumaça*. O conceito remete à incriminação romana *vendita di fumo*, bem como ao episódio em que o imperador Alexandre Severo condenou à fogueira Vetronio Turino, em razão deste frequentar a corte e receber dinheiro para influir nas decisões do Governo. Turino não teria morrido queimado, mas asfixiado pela fumaça, enquanto eram proferidas as palavras “*fumo punitur qui fumo vendidit*” (pune-se com fumaça aquele que vende fumaça).³³⁵

No Brasil, conforme se verifica na dicção do art. 332 do Código Penal, o vocábulo *pretexto* representa uma justificativa para esconder os reais motivos da conduta, ou seja, trata-se de uma desculpa. O sujeito ativo diz ser “amigo do rei” e cobra para que eventualmente possa usar sua amizade diante dos decisores. Contudo, não é necessário que haja contato real com os agentes da administração pública.³³⁶ O *influence peddler* pode tão somente ter alardeado uma boa relação com os funcionários públicos, ainda que esta nunca tenha existido de fato. Isso sói ocorrer porque o tipo penal não faz reserva quanto ao perigo concreto no ato. O particular que contrata com o vendedor de fumaça sob a falsa justificativa de que este intervirá nos atos estatais está, na verdade, sendo vítima de estelionato, uma vez que o infrator

³³⁴ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010, p. 64.

³³⁵ FIGUEIREDO, Carlota Rocha. **Tráfico de influência: análise crítica da incriminação**. 2012. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Forense, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012, p. 05.

³³⁶ MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. O sujeito ativo do tráfico de influência e o anteprojeto do novo Código Penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, v. 110, p. 125-143, set.-out. 2014. p. 125.

pode jamais se dirigir ao Estado. Nesse caso, há tráfico de influência fictícia, uma vez que ocorre sequer sem a potencial participação do funcionário público – razão pela qual não tem o condão de afetar o bem jurídico administração pública.³³⁷

Acerca do tráfico de influência fictício-estelionato, verifica-se o exato oposto do lobby. Como sustenta Conrado Almeida Corrêa Gontijo, o lobista não solicita e não recebe vantagem sob a falsa justificativa (a pretexto) de que atuará para influir em ato de funcionário público. Seria o oposto, “ele efetivamente solicita, cobra e recebe vantagem de seus contratantes, mas com o real propósito de atuar para convencer agentes do Estado a contemplar os seus interesses, sem enganá-los, nem estimular a prática de qualquer comportamento ilegal”.³³⁸

Mas é possível que se verifique o tráfico de influência *real*, quando ocorre o recebimento de vantagem – econômica ou não – para efetivamente influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Nessa hipótese, há torpeza bilateral, tanto do vendedor de influência, que se compromete a fomentar a prática de ato ilícito pela Administração, quanto do comprador de fumaça, que pensa ocupar a figura de coautor, em típico caso de delito putativo.³³⁹ Por outro lado, é imprescindível que o *intraeus* não tenha conhecimento da negociação realizada pelos particulares. Caso o funcionário público seja efetivamente influenciado, conhecendo as condições anteriormente pactuadas, poderá incorrer em corrupção passiva simples – sendo agraciado com vantagem ilícita – ou mera prevaricação – caso desvie da função por sentimento de amizade com o vendedor de fumaça.³⁴⁰

Para Sofia Sobreira Calado, a influência configuraria elemento objetivo do tipo penal. Contudo, considerando a aplicação do princípio da insignificância, apenas a *influência abusiva* poderia justificar a eventual represália penal. Segundo a autora, há abuso de influência quando o traficante possui uma posição de poder ou vínculo inerente junto ao *intraeus* – seja de natureza familiar, profissional, creditícia,

³³⁷ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010, p. 64.

³³⁸ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 261.

³³⁹ A conduta de quem promete ou entrega vantagem ao vendedor de fumaça é atípica. Configurando-se crime putativo por erro de tipo: o comprador supõe estar participando de manobra tendente a corromper o funcionário público. (DE JESUS, Damásio. **Crimes de corrupção ativa e tráfico de influência nas transações comerciais internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 51).

³⁴⁰ MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. O sujeito ativo do tráfico de influência e o anteprojeto do novo Código Penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, v. 110, p. 125-143, set.-out. 2014. p. 129.

religiosa, ou afetiva – e deles se vale para obter decisão em seu benefício próprio ou de outrem, interferindo na decisão administrativa escoreita.³⁴¹

Diversamente, entende-se que a influência, seja razoável ou abusiva, em nada interfere na consumação do delito. Verdadeiramente, o elemento de *discrimen* entre o tráfico de influência e as condutas atípicas estaria na tentativa de obter ato ilícito da Administração Pública. Assim, não se pode admitir a configuração de conduta delitiva nos casos em que a intermediação de interesses se der licitamente e através dos canais disponíveis para tanto. Algo similar ocorre quando a tratativa, ainda que imoral ou decorrente de vínculo afetivo, tenha como objetivo assegurar que o Estado pratique um ato legal. Em nenhum dos casos há qualquer tipo de ofensa que justifique a remediação com o poder total do Estado.³⁴²

Justamente por isso, a reforma penal portuguesa de 1995 teve o esmero de limitar ao tipo penal apenas atos *ilegais* do funcionário público, afastando a punição frente as tentativas de persuasão que buscassem a consecução de um ato lícito e a promoção de interesses legítimos. Após uma aparente pressão popular – marcada por uma forte ação midiática – para agravar a penalidade contra crimes na administração pública,³⁴³ as alterações penais de 2001 e 2007 modificaram o artigo 335 do Código Penal Português, tornando-o mais amplo, sem mencionar o elemento ilícito do ato. Esse silêncio, no entanto, não foi suficiente para alterar o entendimento da validade jurídica da defesa de interesses quando o objetivo do agente privado é convencer o *intransigent* a agir dentro da legalidade.³⁴⁴

É que muitas das tratativas a respeito dos crimes de colarinho branco possuem amparo no Direito Internacional. No caso da União Europeia, o tráfico de influência foi tipificado na Convenção Penal sobre a Corrupção, em 1999. Em seu artigo 12º,

³⁴¹ CALADO, Sofia Sobreira. **O crime de tráfico de influência**: a questão da influência suposta. 2016. 50 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Forense, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2016. No mesmo sentido: ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. **Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, 2 ed., Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010, p. 281.

³⁴² GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 261-263.

³⁴³ GOMES, Conceição; LOPES, José Mouraz. As recentes transformações no Código Penal Português: a tensão entre garantias e a resposta à criminalidade. **Sistema Penal & Violência**. Porto Alegre, v. 01, n. 01, p. 22-32, jul.- dez. 2009, p. 28.

³⁴⁴ FIGUEIREDO, Carlota Rocha. **Tráfico de influência**: análise crítica da incriminação. 2012. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Forense, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012, p. 09.

determinou-se a criminalização da conduta dolosa de receber ou oferecer vantagem indevida, a título de remuneração, para quem afirmar ou confirmar que tenha a capacidade de exercer influência sobre a tomada de decisão dos agentes públicos.³⁴⁵

Como a leitura inicial do dispositivo persevera a insegurança acerca da prática de lobby, coube ao Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) – órgão criado no âmbito da Convenção para monitorar a aplicação da norma – a resolver a ambiguidade. No Relatório Explicativo sobre a aludida convenção, elucidou-se que a *vendita di fumo* não se confunde com o lobby: aquela depende que a remuneração se dê para exercício de influência *indevida* sobre a terceira pessoa. Tal influência indevida, por sua vez, é acompanhada pela intenção corruptível, a fim de que o *intraneus* pratique ato corrupto ou que de outra forma – sem a pressão ilícita – estaria impedido de praticar.³⁴⁶

No domínio das Nações Unidas, a Convenção de Mérida de 2003 – essa sim ratificada pelo Brasil – cuidou de orientar os Estados signatários a adotar medidas para criminalizar o tráfico de influência, assim considerados a promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, de uma vantagem indevida com o fim de que 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.”³⁴⁷ Nota-se que, para a referida convenção, a tipificação do tráfico de influência, e a consequente

³⁴⁵ Artigo 12º - Cada Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno, o facto de uma pessoa, intencionalmente, prometer, oferecer ou entregar, directa ou indirectamente, quaisquer vantagens indevidas a título de remuneração a quem afirmar ou confirmar que tem capacidade para exercer influência sobre a tomada de decisão de qualquer pessoa referida nos artigos 2.º, 4.º a 6.º e 9.º a 11.º, quer essa vantagem se destine a si próprio ou a terceiros, bem como solicitar, receber ou aceitar a oferta ou a promessa de oferta, a título de remuneração pela referida influência, quer venha ou não a ser exercida ou a suposta influência conduzir ou não ao resultado pretendido. UNIÃO EUROPEIA. Tratado Multilateral nº 173, de 27 de janeiro de 1999. **Convenção Penal Sobre A Corrupção**. Estrasburgo, França. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-penal-sobre-corrupcao-do-conselho-da-europa-19>. Acesso em: 20 dez. 2020.

³⁴⁶ The recipient of the undue advantage assists the person providing the undue advantage by exerting or proposing to exert an improper influence over the third person who may perform (or abstain from performing) the requested act. "Improper" influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion. COUNCIL OF EUROPE. **Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption**. European Treaty Series - No. 173, Strasbourg, 1999, p. 14. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173> Acesso em: 20 dez. 2020.

³⁴⁷ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 fev. 2006.

sanção, deve ocorrer apenas nos casos em que a conduta do agente tenha como finalidade produzir um ato ilegal do funcionário público.³⁴⁸

Veja-se, então, que a fumaça ofertada no tráfico de influência deve ser exercida de modo a constranger, ou tentar constranger, os funcionários do Estado a praticar ato ilegal. Por outro lado, a decisão pública proferida em respeito aos parâmetros legais a que estava condicionada não é suficiente para enquadrar a conduta no tipo penal, mesmo que tenha sido obtida por meio da influência por parte de sujeito remunerado para tanto. A apresentação de argumentos persuasivos que convençam o gestor público ou o mandatário eleito a tomar uma *decisão legal* em prejuízo de outra igualmente válida é, portanto, absolutamente lícita e irrelevante ao Direito penal. Não se olvide que a responsabilidade penal, pautada no princípio da legalidade estrita, não deve se ocupar de critérios de oportunidade e conveniência, elementos da função política.³⁴⁹

Com efeito, o lobby opera tanto no âmbito da indeterminação semântica das normas jurídicas quanto espaço da discricionariedade – e não na ilegalidade.³⁵⁰ Em clássica obra sobre o tema, Juarez Freitas conceitua a discricionariedade como a competência administrativa de avaliar e escolher a melhor solução entre várias opções lícitas, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes. À Administração Pública foi conferida a competência para avaliar e escolher, no plano concreto, a melhor opção segundo os critérios de oportunidade e conveniência conhecidos.³⁵¹ Na verdade, estranho seria se o administrador, após ser provido com argumentos racionais que indicassem a opção mais valorosa, deixasse de escolhê-la apenas por

³⁴⁸ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 270.

³⁴⁹ CONLLEDO, Miguel Díaz y García. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 91.

³⁵⁰ É plausível dizer que o lobby opera no espaço da função política ou de governo. Nesse sentido, destaca-se o entendimento de Ricardo Marcondes Martins, para quem a discricionariedade nada mais é que o espaço do político no âmbito jurídico: este sentido, Ricardo Marcondes Martins: “O que caracteriza os chamados atos políticos ou de governo é o fato de serem decorrentes do exercício de competência discricionária. Em Direito, a política é nada mais nada menos do que discricionariedade” MARTINS Ricardo Marcondes “Políticas públicas” e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte**, a. 18, n. 71, jan./mar. 2018, p.149.

³⁵¹ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o Direito Fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 24.

ter sido intermediada por agente privado, optando por descumprir o *dever da eficiência*.³⁵²

Se, após a oitiva da sociedade – cujo protagonismo se louva – o agente público optar por seguir as razões apresentadas por determinado lobista, em vez da alternativa sustentada pelos demais, não há ilícito. Ao contrário, há plena observância ao direito fundamental à boa administração pública. Por tudo isso, entende-se que venda de influência real sobre ato lícito do agente público é conduta atípica no sistema penal brasileiro.³⁵³

Adiante, a (iii) exploração de prestígio (*millantato credito*) foi positivada no artigo 357 do diploma repressivo nacional. De inspiração italiana, visa tutelar especificamente o funcionamento da Justiça, no sentido de garantir a objetividade das autoridades e demais atores do Poder Judiciário. O núcleo reitor do ato consiste em solicitar ou receber qualquer utilidade a pretexto de influir em magistrado, jurado, membros do Ministério Público, funcionários da justiça, perito, tradutor, intérprete ou testemunha. Este rol de sujeitos passivos é taxativo, daí porque diferenciá-lo do tráfico de influência. Neste caso, o prestígio anunciado é sempre ficto, suposto, simulado. Se a jactância supera o mero pretexto e se torna realidade, haveria de se falar em corrupção ou suborno, pois o desvalor da ação está na ofensa à respeitabilidade da Justiça.³⁵⁴

Difere do tráfico de influência pelo motivo de a conduta se direcionar especificamente contra a Administração da Justiça. De fato, o legislador de 1940 trouxe originariamente o *nomen iuris* “exploração de prestígio” em duas oportunidades: a primeira genérica, tal como previsto no artigo 332 do Código Penal, e a segunda em seu artigo 357. Com a Lei 9.127/1995, alterou-se a denominação do primeiro tipo penal para tráfico de influência, nos moldes abordados acima, permanecendo íntegra a dicção do artigo 357. Dessa forma, como salienta Sebastián

³⁵² Sobre a normatividade do princípio da eficiência, vide: GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: NUNES JR., Vidal S., ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Z.; FREIRE, André L., **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. (Coords. De Tomo). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: PUCPR, 2017, p. 13.

³⁵³ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 271

³⁵⁴ COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010, p. 64.

Borges de Albuquerque Mello, “as discussões sobre o sujeito ativo do delito de tráfico de influência são inteiramente aplicáveis ao tipo especial previsto no art. 357.”³⁵⁵

Finalmente, a (iv) advocacia administrativa foi positivada no artigo 321 do Código Penal. Trata-se de dicção abrangente que tem como núcleo objetivo a ação de patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário público. Além dessa previsão genérica, também a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) condena, em seu artigo 91, aquele que “patrocinar direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário.” Por sua vez, o artigo 3º, inciso III, da Lei 8.137/1990, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, reprime a prática de “patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a *administração fazendária*, valendo-se da qualidade de funcionário.”³⁵⁶

Diferentemente dos demais tipos penais tratados *supra*, a advocacia administrativa possui sujeito ativo específico: o funcionário público, que se arvora dessa qualidade e das faculdades que a função lhe oferece para entregar vantagem exclusiva a outrem, ainda que legítima. O verbo empregado na definição do delito (patrocinar) implica que o benefício obtido é sempre em favor de terceiro, e não do próprio agente ativo.³⁵⁷ Cuida-se de interesse privado, neste caso, exclusivo, mesmo que não concorra ou não se oponha ao interesse público. Neste caso, assim se explica: ainda que o interesse perseguido pelas partes seja justo, há a prática delitiva. Coube ao parágrafo único do artigo 321 do diploma repressivo trazer a qualificadora da pena quando for verificado benefício ilegítimo.³⁵⁸

Em sociedades democráticas que respeitam o pluralismo político – tal como a brasileira – os lobistas em geral advêm da iniciativa privada para representar

³⁵⁵ MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. O sujeito ativo do tráfico de influência e o anteprojeto do novo Código Penal. **Revista brasileira de ciências criminais**, v. 110, p. 125-143, set.-out. 2014, p. 127.

³⁵⁶ Art. 3º Constitui crime funcional contra a ordem tributária, além dos previstos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal (Título XI, Capítulo I): III - patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração fazendária, valendo-se da qualidade de funcionário público. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

³⁵⁷ BITENCOURT. Cezar Roberto. Advocacia administrativa nos crimes licitatórios. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, Curitiba, v. 4, n. 6, p. 85-100, jan./jun. 2012, p. 89-90.

³⁵⁸ Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

interesses igualmente privados.³⁵⁹ Aqui se denota a distinção entre o lobista privado que advoga por seus clientes, e o funcionário público que se aproveita do acesso privilegiado que possui para apadrinhar terceiros. Há, no entanto, discussão sensível acerca daquilo que Andréa Cristina de Jesus Oliveira chamou por *lobby público* (ou lobby governamental)³⁶⁰, ou seja, a atuação de empresas estatais, autarquias, agências reguladoras, enfim, entes da administração indireta ou órgãos dos diversos Poderes para imprimir pressão política, congregando sobretudo reivindicações por mais autonomia e valorização da carreira dos servidores que compõem seus quadros.³⁶¹

É o que fez, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) em relação à Lei 13.655/2018. Como elucida Flávio Garcia Cabral, no curso do processo legislativo do projeto que trazia alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o TCU apresentou forte preocupação com o que seria um enfraquecimento dos órgãos de controle, particularmente em relação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.³⁶² Em detalhado parecer, a Consultoria Jurídica (CONJUR) do TCU versou sobre a inconstitucionalidade de diversos dispositivos do Projeto de Lei nº 7.448/2017. Em destaque, as críticas do TCU recaíram sobre o enunciado que viria a ser o artigo 20 da LINDB – por obrigar as esferas de controle a considerar possíveis alternativas em suas decisões – bem como daquele que se tornaria o artigo 21 da mesma lei, por impor aos Ministros do TCU o dever de considerar as consequências jurídicas e administrativas na decretação de invalidação de ato ou norma administrativa.³⁶³ Logo após a emissão do documento, a alta cúpula do TCU se encontrou com o então

³⁵⁹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 239.

³⁶⁰ A doutrina estrangeira designa por *intergovernmental lobbying* a influência de órgãos e entes governamentais sobre outros órgãos e entes governamentais. Nesse sentido: FREEMAN, Patricia K; NOWES, Anthony J. Intergovernmental lobbying in the States. **Southeastern Political Review**, vol. 27, n. 4, Dec. 1999.

³⁶¹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p. 71.

³⁶² CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020, p. 274.

³⁶³ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC-012.028/2018-5**: Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas. Brasília: 2018, p. 15 – 21. Disponível em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Alterar-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2020.

Presidente da República Michel Temer para demonstrar o descontentamento geral com o citado projeto de lei.³⁶⁴

A doutrina brasileira ainda não produziu materiais relevantes sobre o assunto do lobby público,³⁶⁵ e mesmo a literatura estrangeira é escassa quanto ao problema. Como destacam Patricia Freeman e Anthony Nowes, uma das razões para esse vazio investigativo estaria na compreensão do lobby governamental como substancialmente distinto do lobby privado: enquanto o primeiro guardaria intimidade com a defesa do interesse público, o segundo buscaria a satisfação de objetivos privados. Contudo, conforme demonstram os professores, na arena de disputa das políticas públicas, determinadas instituições governamentais se apresentam como grupos de interesses bastante estreitos, quando não beneficiárias de apenas uma parcela específica da população. Não por menos, as táticas de persuasão utilizadas por esses entes são muito semelhantes às aquelas usadas pelo mercado. Via de regra, os representantes de grupos governamentais buscam manter uma boa reputação com os veículos de mídia, zelam pelo apoio popular típico do *grassroots lobbying* e produzem informações parciais que justifiquem políticas públicas em seu favor.³⁶⁶

A problemática é acentuada quando se traz à cena a figura híbrida das associações privadas em defesa de instituições públicas, tais como a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) ou a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Em que pese as entidades sejam pessoas jurídicas de direito privado, ambas possuem em seus quadros apenas funcionários públicos, e veiculam interesses exclusivamente em benefício desses. A título ilustrativo, assim foi feito ao participarem, como *amici curiae*, da Ação Ordinária nº 1.773 – cuja decisão liminar proferida pelo Ministro Luiz Fux franqueou o pagamento de auxílio-moradia para toda a magistratura nacional.

Reining Petacchi e Abigail Allen analisaram problema similar. Ao se debruçarem sobre o comportamento de entidades governamentais e organizações de

³⁶⁴ CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020, p. 274.

³⁶⁵ Foram realizadas buscas nos repositórios “Portal de Periódicos da CAPES” – que reúne artigos científicos de 45 mil periódicos, a partir de 130 bases referenciais – e Google Scholar, sem que se localizasse um único texto sobre a temática produzido em língua portuguesa. Os termos utilizados na pesquisa foram: “lobby público”; “lobby governamental”; “lobby intergovernamental”; “*public lobbying*”; “*governmental lobbying*”; e “*intergovernmental lobbying*”.

³⁶⁶ FREEMAN, Patricia K; NOWES, Anthony J. Intergovernmental lobbying in the States. **Southeastern Political Review**, v. 27, n. 4, p. 619-634, Dec. 1999, p. 620-624.

agentes públicos em face da reforma previdenciária estadunidense de 2012,³⁶⁷ concluem que o lobby público age diretamente para promover ganhos pessoais aos membros representados, e não ao povo.³⁶⁸ Assim como os autores, entende-se que o mero fato de uma agremiação privada possuir em seus quadros apenas agentes públicos não a torna, *per se*, aliada do interesse público – aqui adotado sob a perspectiva metassociológica.³⁶⁹ Em outras palavras, que membros do Poder Judiciário se reúnam para postular vencimentos desproporcionais em nada corrobora com os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

Contudo, tal situação não se confunde com o ilícito da advocacia administrativa. Como elucida Basileu Garcia, o que Código Penal pune é o funcionário público que se vale das prerrogativas funcionais para obter pretensões alheias, de modo desleal. Para exemplificar, o autor cita o caso de funcionário de instituição financeira estatal que se aproveita da facilidade de acesso aos colegas encarregados e passa defender financiamentos indevidos, mas que lhe resultariam em ganhos pessoais.³⁷⁰ No mesmo sentido, Cezar Roberto Bitencourt frisa que o crime do art. 321 do diploma repressivo é, por excelência, um crime funcional: exige que o sujeito ativo se arvore de sua condição especial para obter vantagens. “Não basta, portanto, ser funcionário público, é necessário que se utilize dessa situação para patrocinar interesse privado.”³⁷¹

Em conclusão ao problema anteriormente posto, quando a AJUFE postula, enquanto *amicus curiae*, por melhores condições remuneratórias para seus membros, ela o faz tomando em consideração o prestígio que a classe dos magistrados possui na sociedade, e não mediante o poder jurisdicional de determinado associado.

³⁶⁷ Em 2012 o *Governmental Accounting Standards Board (GASB)* publicou dois enunciados que afetavam diretamente os fundos de pensão do funcionalismo público, denominados *GASB's Statements 67 e 68*, sobretudo por considerar os empregados públicos como corresponsáveis pelo eventual inadimplemento previdenciário na parcela do orçamento destinado aos seus fundos de pensão (*net pension liability*). (ALLEN, Abigail; Petacchi, Reining. Lobbying behavior of governmental entities: evidence from public pension accounting rules. **Harvard Business School Working Paper**, n. 15-042, p. 12. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:13479073>. Acesso em: 23 fev. 2021).

³⁶⁸ “Our results are consistent with the hypothesis that government officials lobby directly in their own self-interests, not in the interests of their constituencies” (ALLEN, Abigail; Petacchi, Reining. Lobbying behavior of governmental entities: evidence from public pension accounting rules. **Harvard Business School Working Paper**, n. 15-042, p. 27. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:13479073>. Acesso em: 23 fev. 2021).

³⁶⁹ Conforme Capítulo 2.2.

³⁷⁰ GARCIA, Basileu. Dos crimes contra a administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 8, p. 395-415, 1947, p. 410.

³⁷¹ BITENCOURT, Cezar Roberto. Advocacia administrativa nos crimes licitatórios. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, Curitiba, v. 4, n. 6, p. 85-100, jan./jun. 2012, p. 89.

Entende-se que, nada obstante o patrocínio de interesses privados ser diretamente exercido em face da administração pública, a influência se dá através de estratégias de comunicação típicas do lobby.

Com efeito, reconhece-se que a defesa de acréscimos remuneratórios à magistratura passa ao largo do interesse público, especialmente quando ventilada por associações privadas. Porém, novamente, acredita-se que o processo de validação de interesses políticos deva perpassar a seara democrática. Conforme Conrado Gontijo, o Direito Penal, por sua vez, deve permanecer ausente das entidades privadas e dos órgãos públicos que se valem do lobby, não de sua condição funcional, para obter vantagens privadas.³⁷²

De todo o exposto, percebe-se que lobby não é sinônimo de criminalidade. A defesa de interesses privados não se confunde com condutas proscritas pelo Código Penal Brasileiro. No que concerne à corrupção, não há, no lobby, entrega ou promessa de vantagem ilícita ao *intraeus*. Em relação ao tráfico de influência, o lobista não busca instigar funcionário público a tomar decisão ilícita, mas aquela feita no campo da discricionariedade da função. Nesse caso, filia-se à interpretação de que o eventual abuso de influência, decorrente da proximidade entre as partes, em nada implicaria na configuração do crime. O análogo vale para a exploração de prestígio: o objetivo é lograr a melhor alternativa lícita. Finalmente, não há semelhança com a advocacia administrativa, pois, no *lobby* público, prestigia-se o interesse do órgão ou do ente jurídico, ou seja, o próprio interesse público de maneira mediata.

3 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY: LÁ E AQUI

Apesar de não ser confundida com condutas criminalizadas, a prática desmedida do lobby pode trazer efeitos negativos ao interesse público, não apenas por facilitar a captura das instituições,³⁷³ mas igualmente por criar a penumbra na qual se espalha o *white collar crime* e, possivelmente, cegar a Administração Pública. Acredita-se, de fato, que apenas a transparência e a ampla publicidade das relações entre agentes públicos e privados, com imposição de igual obrigação aos últimos,

³⁷² GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 240.

³⁷³ Conforme capítulo 2.2.

pode barrar tentativas predatórias ao interesse público. Para isso, é preciso regulamentar o lobby.

Nesse sentido, este último capítulo se dedica a comparar os marcos normativos internacionais que disciplinaram a conduta dos lobistas, além de avaliar o histórico nacional das tentativas de regulamentação. Ao final, defende-se uma nova proposta legislativa, com apresentação integral do anteprojeto de lei no Apêndice A.

3.1 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY EM PERSPECTIVA COMPARADA: ESTADOS UNIDOS E CHILE

Certos de que o vácuo regulatório apenas fortaleceria a captura da política, desde 1995, um número crescente de países cuidou de normatizar a defesa de interesses privados como atividade lícita,³⁷⁴ mas nem por isso livre da fiscalização estatal. A rigidez com que a prática do lobby é regulada em cada ordenamento jurídico varia enormemente, ora se apresentando apenas como uma lei de transparência especializada, ora impondo deveres e sanções severas às partes interessadas, a depender do grau de desenvolvimento das instituições locais, seu histórico de corrupção, bem como a maturidade da norma.³⁷⁵

Nessa diversidade de tratativas jurídicas, e sem pretensão de esgotar o estudo comparado, selecionaram-se para análise tão somente os sistemas normativos estadunidense e o chileno. A escolha metodológica se justifica, por um lado, pelo protagonismo inquestionável dos Estados Unidos na temática do lobby, já de longa data; por outro, exalta-se o ineditismo da *Ley de Lobby* do Chile, aprovada em 2014, que introduziu a preocupação na América Latina. Acredita-se que a investigação – ainda que sumária – dessas duas realidades possa contribuir para o momento

³⁷⁴ É o caso de Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Estados Unidos, Hungria, Lituânia, Peru, Polônia, Reino Unido, e também da União Europeia, em uma perspectiva supranacional. (GONZÁLEZ, Renato Garin. **The Chilean Lobbying Act: legal analysis and criticism**. 2015. 44 f. Dissertação (Mestrado) – Magister Juris, University of Oxford, Oxford, 2015, p. 17. Disponível em: https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291791. Acesso em: 04 jan. 2021.)

³⁷⁵ Raj Chari, Gary Murphy e John Hogan classificaram as normas comparadas entre regulações leves (Polônia e Alemanha), graves (Estados Unidos) e médias (as demais nações). Vide CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. *Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union*. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007, p. 432.

propositivo que se avizinha, no qual um possível regramento brasileiro será desenhado.

O histórico de regulamentação do lobby em nível federal dos Estados Unidos remonta ao século XIX, quando, em 1876, a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) aprovou dispositivo ainda tímido que exigia o registro do cidadão junto à secretaria (*house clerk*) para poder se dirigir à sessão parlamentar. A evolução normativa da temática, contudo, dependeu menos da iniciativa do Congresso e mais dos escândalos políticos que a tracionaram ao longo do século XX.³⁷⁶

Em 1935, após a oitava da *Federal Trade Commission*, o então presidente estadunidense Franklin Roosevelt, apresentou projeto de lei para regular as companhias de energia elétrica e ampliar a concorrência no setor, dividindo grandes empresas em sistemas independentes, separados por divisões territoriais. Antes que o projeto fosse apreciado pelo Congresso, entretanto, todo ramo energético congregou esforços para inundar os gabinetes legislativos com milhares de telegramas, exigindo a rejeição do *Public Utilities Holding Act* – como viria a ser posteriormente denominado. Diante da quantidade incomum de petições, o então senador Hugo Black (que viria a se tornar *justice* na Suprema Corte) requereu a abertura de inquérito parlamentar para apurar a origem dos telegramas. A apuração constatou que os representantes do setor se faziam passar por cidadãos, apresentando centenas de mensagens idênticas ao serviço de telégrafo. O resultado da investigação culminou com uma emenda legislativa que obrigou a todos os agentes das companhias a se registrar no Congresso previamente ao pleito de demandas sobre serviços elétricos.³⁷⁷ Ainda assim, as regras permaneciam setORIZADAS

A primeira regulamentação sistemática e específica sobre o lobby estadunidense se deu com a aprovação da *Federal Regulation of Lobbying Act (RLA)*, de 1946, seguindo o imediato desfecho da Segunda Guerra. Com apenas nove dispositivos, a principal preocupação da norma foi estabelecer um processo de registro e divulgação de lobistas, bem como as operações econômicas envolvidas na influência política do Congresso. Dessa forma, o objetivo principal era, antes,

³⁷⁶ Sobre como escândalos políticos podem afetar a agenda legislativa, vide NYHAN, Brendan. Scandal Potential: How Political Context and News Congestion Affect the President's Vulnerability to Media Scandal, **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 45, n. 2, p. 435-466, 2014.

³⁷⁷ HOMAL, Craig. Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. **Public Citizen**, v. 11, p. 01-18, 2006, p. 03. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

franquear informação pública sobre as pressões envolvidas no processo legislativo e reconhecer que, sem a adequada divulgação, a manifestação popular poderia ser facilmente ignorada diante da voz dos grupos de interesses privados.³⁷⁸

Nesse sentido, a norma de 1946 previa que aquele com propósito específico que influenciar a aprovação ou reprovação de lei no Congresso (o Poder Executivo não foi considerado) deveria se registrar nas secretarias da Câmara dos Deputados (*House of Representatives*) e do Senado (*Senate*), bem como apresentar relatórios trimestrais contendo o nome do lobista, todos seus clientes pagantes, os honorários percebidos, as legislações objeto da atividade, as despesas empregadas para influência política, bem como os artigos científicos ou de opinião por ele assinados. Eventuais violações poderiam ser punidas com multas de até cinco mil dólares, além de reclusão de até um ano e a suspensão da prática de lobby por até três anos.³⁷⁹

A regulação foi considerada largamente ineficaz. Entre seus pontos críticos, estavam o completo vácuo normativo sobre a influência exercida no Poder Executivo e nos funcionários do Poder Legislativo (assessores e secretários dos parlamentares).³⁸⁰ Ademais, não enfrentava a prática do *grass-roots lobbying*, ou seja, a pressão social indireta, e não era suficientemente precisa sobre quais atores precisariam, de fato, registrar-se, gerando uma sensação de insegurança jurídica e uma baixa taxa de adesão nas credenciais.³⁸¹

Não por menos, em *United States v. Harriss*, a Suprema Corte considerou o RLA inconstitucionalmente impreciso e vago, restringindo sua aplicação apenas aos lobistas remunerados e que se comunicassem diretamente com membros do Congresso a respeito de processo legislativo pendente de votação. Por considerar a atividade de lobby um importante meio para o exercício do direito de petição, a Corte determinou que apenas casos específicos e limitados deveriam estar condicionados

³⁷⁸ LUNEBURG, William V. The evolution of federal lobbying regulation: where we are now and where we should be going. **McGeorge Law Review**, v. 41, n. 1, p. 85-130, 2009, p. 86-87.

³⁷⁹ HOMAL, Craig. Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. **Public Citizen**, v. 11, p. 01-18, 2006, p. 05. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

³⁸⁰ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 196, p. 83- 94, out./dez. 2012, p. 85 - 86.

³⁸¹ HOMAL, Craig. Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. **Public Citizen**, v. 11, p. 01-18, 2006, p. 05. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

à norma infraconstitucional.³⁸² Assim, lobistas voluntários, esforços políticos direcionados à equipe parlamentar ou demais pessoas que dedicassem menos da metade de seu expediente profissional em encontros com deputados e senadores estariam dispensadas do registro e da apresentação dos relatórios econômicos.³⁸³

Após décadas de emendas e demais tentativas de preencher as lacunas deixadas pelo ato de 1946, o Congresso concluiu a reforma normativa do lobby, com a edição do *Lobbying Disclosure Act* (LDA), de 1995, ainda hoje em vigência. A nova regulamentação, apoiada por unanimidade no Senado, deu-se em resposta ao escândalo Wedtech, que ganhou as capas de jornais durante a década de 1980.³⁸⁴ Pela primeira vez, uma lei federal compelia interesses privados organizados a divulgar quanto de seu orçamento era destinado para influência política, quem eram os profissionais ativos, que instituições contatavam e sobre quais políticas públicas advogavam.³⁸⁵

O grande mérito do LDA foi sistematizar em um único diploma os inúmeros retalhos normativos que sobrevieram ao *Federal Regulation Lobbying Act* de 1946, após o julgamento de *United States v. Harriss*. Nesse sentido, parte do esforço se concentrou em definir com precisão os conceitos-chave objetos de regulação. Com efeito, a sessão nº 3 da referida lei conta com um glossário para elucidar os termos apresentados naquele contexto normativo: (i) lobista (*lobbyist*), (ii) contato de lobby

³⁸² ROBINS, Rand. Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved. **Legislation and Policy Brief**, v. 2, n. 2, p. 1-25, Spring 2010, p. 01. Disponível em: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/lpb/vol2/iss2/4>. Acesso em: 31 dez. 2020.

³⁸³ UNITED STATES OF AMERICA. US Supreme Court. Appeal nº 347 U.S. 612 (1954) (*United States v. Harriss*). District Of Columbia. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>. Acesso em: 01 jan. 2021.

³⁸⁴ O escândalo envolveu a Wedtech Corp. uma indústria metalúrgica estadunidense e o diretor jurídico (*general counsel*) da administração de Ronald Reagan, Edwin Meese. Em 1981, Robert Wallach, advogado pessoal de Meese, apresentou memorandos ao gabinete jurídico informando os problemas enfrentados pela Wedtech, da qual também era advogado, para manutenção do contrato de fornecimento de ferramentas ao exército. Meese recebeu pessoalmente Robert Wallach e, de imediato, apresentou uma proposta de auxílio ao Departamento de Justiça que culminou com uma contratação de U\$ 32 mi em favor da Wedtech. Do mesmo modo, entre 1984 e 1986, a empresa recebeu outros U\$ 218 mi. Quando o caso foi trazido à luz, em 1986, descobriu-se que as contratações foram firmadas por dispensa de licitação, através um programa específico do Departamento de Justiça que garantia preferência a negócios sob propriedade de minorias (negros e latinos). Para isso, a Wedtech teve de fraudar documentos que indicavam que o controle estava sob a posse de sócios porto-riquenhos. (HAMM, Mark S. From Wedtech and Iran-Contra to the riots at Oakdale and Atlanta: on the ethics and public performance of Edwin Meese III. **Journal of crime and justice**, v. 12, 2, p. 123-147, 1991, p. 128-133. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/0735648X.1991.9721441>. Acesso em: 01 jan. 2021).

³⁸⁵ LAPIRA, Timothy M.; THOMAS, Herschel F. The lobbying disclosure act at 25: challenges and opportunities for analysis. **Interest groups & Advocacy**, v. 9, p. 257-271, 2020, p. 258. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00101-0> Acesso em: 31 dez. 2020.

(*lobbying contact*), (iii) atividades de lobby (*lobbying activities*), entre outras, são noções exaustivamente detalhadas no corpo da norma.

Nesse sentido, definiu-se como (i) lobista o indivíduo contratado para realizar serviços que incluam mais de um contato de lobby, desde que suas atividades de lobby não ocupem menos de 20% do tempo dispensado pelo indivíduo para seu cliente durante um período de três meses, por compensação financeira ou de outra natureza. Por sua vez, (ii) contato de lobby designa qualquer comunicação, oral ou escrita, destinada a funcionário do Poder Legislativo ou Executivo, feita em favor de um cliente, acerca de legislação federal, regulação, formulação de política pública ou outro ato administrativo federal, da execução de programa ou política governamental, ou ainda sobre a nomeação de pessoa cujo cargo dependa de aprovação do senado. Finalmente, o termo (iii) atividade de lobby se refere aos contatos de lobby e demais esforços em seu apoio, incluindo atividades de preparação, planejamento e pesquisa destinadas para o contato final.³⁸⁶

A atualização conceitual acompanhou a evolução do mercado das relações governamentais. Exemplo disso é o tratamento de dois tipos de lobistas: o chamado *in-house lobbyist*, responsável por coordenar departamentos de assuntos governamentais da organização empregadora, bem como o *outside lobbyist*, profissional autônomo que contrata com clientes para a promoção de seus interesses político-jurídicos. Seja como for, ambos deveriam se registrar e apresentar relatórios semestrais.³⁸⁷

³⁸⁶ Sec. 3. (10) LOBBYIST. —The term “lobbyist” means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a 3-month period. (8) LOBBYING CONTACT.— (A) DEFINITION.—The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to— (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals); (ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government; (iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate. (7) LOBBYING ACTIVITIES. —The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.

³⁸⁷ HOMAL, Craig. Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. **Public Citizen**, v. 11, p. 01-18, 2006, p. 08. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

Igualmente, a definição mais ampla e refinada de *lobbying contact* demandou que atividades como pesquisa e preparo da estratégia de influência sejam consideradas para divulgação. O detalhamento das condutas reguladas veio como que para remediar a expressão “propósito principal” utilizada na norma de 1946, sem que fosse considerada por demais sufocante à liberdade de profissão ou ao direito de petição. Ao estabelecer que apenas os indivíduos que dediquem mais de 20% de seu tempo laboral às atividades de lobby efetuem o registro profissional, o intento da norma foi opor deveres de conduta somente aos sujeitos que fizessem da pressão política sua profissão, excluindo o ativismo eventual da população em geral.³⁸⁸

De mesmo modo, o LDA cuidou de apresentar exceções que não se enquadram na moldura jurídico-regulatória, ora privilegiando direitos constitucionais, ora garantindo os interesses mediatos da Administração Pública. Quanto às proteções fundamentais, não é considerado contato de lobby a comunicação destinada aos decisores públicos quando feita: (i) por profissional da imprensa, com propósito de colheita de informação para divulgação pública; (ii) em denúncia à ilegalidade ou corrupção governamental, sob a proteção do *Whistleblower Protection Act* de 1989; ou (iii) por igreja ou ordem religiosa, com intuito de fazer valer isenção fiscal.³⁸⁹

Por sua vez, as ressalvas direcionadas à boa administração incluem as comunicações realizadas (iv) por funcionário público em seu agir de ofício; (v) por agente de governo estrangeiro; (vi) em requerimento de reunião ou consulta administrativa, caso não vise influenciar os sujeitos passivos do contato; (vii) diante de comissão parlamentar de inquérito, ou em resposta a pedido de esclarecimento do

³⁸⁸ MASKELL, Jack H. Lobbying regulations on non-profit organizations. **Congressional Research Service**, v. 806, 1996, p. 07-08.

³⁸⁹ Sec. 3. (8). (B) EXCEPTIONS.—The term “lobbying contact” does not include a communication that is— (i) made by a public official acting in the public official’s official capacity; (ii) made by a representative of a media organization if the purpose of the communication is gathering and disseminating news and information to the public; (iii) made in a speech, article, publication or other material that is distributed and made available to the public, or through radio, television, cable television, or other medium of mass communication; (xvii) a disclosure by an individual that is protected under the amendments made by the Whistleblower Protection Act of 1989, under the Inspector General Act of 1978, or under another provision of law; (xviii) made by— (I) a church, its integrated auxiliary, or a convention or association of churches that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph 2(A)(i) of section 6033(a) of the Internal Revenue Code of 1986, or (II) a religious order that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph (2)(A)(iii) of such section 6033(a).

Congresso; (viii) em sigilo exigido por lei; ou (ix) em resposta de procedimento judicial, cível ou criminal, inquérito administrativo, ou requerimento regulatório.³⁹⁰

Outro avanço significativo foi a expansão do rol de funcionários públicos tidos como destinatários – ou sujeitos passivos – dos contatos de lobby. Se em 1946 a preocupação se deu exclusivamente para os detentores de mandato eletivo no Congresso, o LDA ampliou o leque de *covered officials* para incluir todo o pessoal do Poder Legislativo (funcionários do Congresso), a equipe parlamentar (assessores e secretários dos parlamentares), bem como agentes públicos da esfera executiva com capacidade decisional (*decision making capacity*).³⁹¹

Finalmente, o escândalo de Jack Abramoff forçou a mais recente alteração no LDA, em 2007, com a edição da emenda conhecida como *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA). Abramoff destacou-se como um dos mais notórios e bem remunerados lobistas dos anos 2000.³⁹² Contudo, após denúncias do então deputado John McCain, Jack Abramoff celebrou transação penal e se declarou culpado dos crimes de fraude, conspiração e evasão fiscal. Em depoimento, confessou que buscava influenciar os decisores públicos com viagens a luxuosos campos de golfe, bilhetes para partidas esportivas e shows e, principalmente, oferta de emprego e bons salários aos secretários e assessores, após o término do *mandato* do agente público – prática conhecida como *revolving door*.³⁹³

Em face disso, o HLOGA refinou os limites de tolerância para registro de lobistas, alterou a frequência de submissão dos relatórios e criou novas obrigações

³⁹⁰ Sec. 3. (8). (B) EXCEPTIONS.—The term “lobbying contact” does not include a communication that is—made by a public official acting in the public official’s official capacity; (iv) made on behalf of a government of a foreign country or a foreign political party and disclosed under the Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611 et seq.); (v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official; (vii) testimony given before a committee, subcommittee, or task force of the Congress, or submitted for inclusion in the public record of a hearing conducted by such committee, subcommittee, or task force; (xi) not possible to report without disclosing information, the unauthorized disclosure of which is prohibited by law; (xii) made to an official in an agency with regard to— (I) a judicial proceeding or a criminal or civil law enforcement inquiry, investigation, or proceeding.

³⁹¹ HOMAL, Craig. Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. **Public Citizen**, v. 11, p. 01-18, 2006, p. 09. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em 29. dez 2020.

³⁹² Para maiores detalhes da vida e carreira de Jack Abramoff, vide a autobiografia do lobista em ABRAMOFF, Jack. **Capitol Punishment: the hard truth of Washington from America’s most notorious lobbyist**. New York: WND, 2011.

³⁹³ HOLMAN, Craig. The tension between lobbying and campaign finance laws: rolling back gains made under the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. **Election Law Journal**, v. 13, n. 1, p. 45-74, 2014, p. 46.

sobre contribuições em campanhas eleitorais em estratégias governamentais. Ademais, determinou-se que tais informações fossem submetidas em formato eletrônico e divulgadas na rede mundial de computadores na metodologia de *open data*,³⁹⁴ ou seja, em formato que possibilitasse que os dados fossem livremente reutilizados para inferências, análises, pesquisas e controle social.³⁹⁵

Como o objetivo inicial da emenda de 2007 não era ampliar o leque de indivíduos por ela afetados, boa parte das definições de lobista, contatos e atividades de lobby não foi afetada de modo substancial. Apenas se substituiu o período de três para seis meses, no cômputo do tempo de 20% dedicado às atividades laborais. As principais alterações se deram no acréscimo de demanda por relatórios, atualmente em frequência trimestral (não mais semestral), bem como se restringiu o limite de tolerância *a de minimis* nos relatórios financeiros: a redação inicial do LDA dispensava relatórios em que a renda da contratação com o lobista ou empresa fosse inferior a U\$ 5.000,00, ou em que as despesas totais das atividades de lobby não superassem U\$ 20.000,00, no período de quatro meses. Com o HLOGA, reduziu-se a tolerância para U\$ 2.500,00 e U\$ 10.000,00, respectivamente.³⁹⁶

Diferentemente do espírito republicano de publicidade e transparência que acompanhara o LDA, o foco de 2007 foi regular a prática, o comportamento e as movimentações financeiras dos lobistas. Dessa forma, além das alterações promovidas no regime de submissão de relatórios – que os tornou mais frequentes e mais minuciosos – outros deveres de conduta essenciais para monitorar e combater a corrupção foram positivados.

Muito inspirado nas lições aprendidas com o escândalo de Jack Abramoff, o HLOGA banuiu quaisquer presentes de lobistas a membros do Congresso. As cortesias para partidas esportivas ou eventos artísticos, convites para jantares luxuosos e mesmo pequenos brindes de caráter comemorativo foram terminantemente proibidos.

³⁹⁴ Os registros e relatórios estão disponíveis no sítio eletrônico da *House of Representatives* em <http://lobbyingdisclosure.house.gov>, bem como no website do *Senate* <http://www.senate.gov/lobby>. Acesso em: 02 jan. 2021.

³⁹⁵ STRAUS, Jacob B. **Lobbying Disclosure Act at 20**: analysis and issues for congress. District of Columbia: CRS Report, 2015, p. 12. Disponível em: <https://campaignlegal.org/sites/default/files/CRS%20report%20on%20LDA%20at%2020.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2020.

³⁹⁶ STRAUS, Jacob B. **Lobbying Disclosure Act at 20**: analysis and issues for congress. District of Columbia: CRS Report, 2015, p. 12. Disponível em: <https://campaignlegal.org/sites/default/files/CRS%20report%20on%20LDA%20at%2020.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2020.

Igualmente, empresas que empreguem lobistas em qualquer departamento sofreram restrições ao patrocínio de viagens para sujeitos passivos da lei de lobby: (i) o pagamento deve se limitar a uma viagem de até dois dias, apenas o suficiente para que os agentes decisores possam conferir uma palestra em determinado evento e retornar; (ii) lobistas não podem acompanhá-los durante a viagem; (iii) os agendamentos precisam ser previamente aprovados por um comitê de ética congresso, com a devida publicidade; e (iv) as passagens devem se restringir à classe executiva – jatos particulares não são permitidos.³⁹⁷

O impacto da mudança legislativa alterou significativamente a dinâmica das empresas de lobby. Em 2005, foram registradas 4.917 viagens patrocinadas para parlamentares, ao custo de U\$ 9,9 milhões. Um ano após a entrada em vigor do HLOGA, em 2008, esse número caiu para 1.171 viagens, com o dispêndio total de U\$ 2,9 milhões. Isso não diminuiu a pressão existente de lobistas sobre os representantes do povo, mas os afastou de conversas realizadas na penumbra de restaurantes luxuosos e os atraiu de volta aos gabinetes parlamentares, diante dos olhos do público.³⁹⁸

Finalmente, na tentativa de mitigar o fenômeno da *revolving door*, a alteração de 2007 aumentou o período de quarentena pelo qual um funcionário do Poder Legislativo deve passar antes de poder se registrar como lobista.³⁹⁹ No caso da Câmara, deputados e funcionários-sêniores estão proibidos de fazer contatos de lobby por um ano a partir de quando deixam o ofício. O mesmo vale para o estafe do Senado, mas os senadores devem aguardar dois anos para reingressar no Congresso como agentes de relações governamentais.⁴⁰⁰

Quanto às sanções previstas, a violação comissiva ou omissiva da regra pode ensejar a responsabilidade administrativa e criminal, com multa de até U\$ 200.000,00

³⁹⁷ HOLMAN, Craig. The tension between lobbying and campaign finance laws: rolling back gains made under the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. **Election Law Journal**, v. 13, n. 1, p. 45-74, 2014, p. 49.

³⁹⁸ HOLMAN, Craig. The tension between lobbying and campaign finance laws: rolling back gains made under the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. **Election Law Journal**, v. 13, n. 1, p. 45-74, 2014, p. 50.

³⁹⁹ LAPIRA, Timothy M.; HERSCHEL, Thomas. Revolving door lobbyists and interest representation. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, p. 4-29, 2014, p. 10.

⁴⁰⁰ STRAUS, Jacob B. **Lobbying Disclosure Act at 20**: analysis and issues for congress. District of Columbia: CRS Report, 2015, p. 30. Disponível em: <https://campaignlegal.org/sites/default/files/CRS%20report%20on%20LDA%20at%2020.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2020.

e pena de reclusão de até 5 anos. Pela primeira vez nos EUA, foi prevista a possibilidade de sanção penal, caso se constate grave e dolosa violação da lei do lobby.⁴⁰¹ No que tange aos relatórios, a condenação será aplicada quando o infrator deixar de corrigir a prestação defeituosa em até 60 dias após a notificação feita por qualquer uma das casas legislativas.⁴⁰²

Não obstante a longa tradição e as diversas adaptações que acompanharam este caminhar, o tratamento jurídico do lobby nos Estados Unidos segue merecedor de críticas. Para William Luneburg, a partir de uma perspectiva interna, o LDA carece de efetividade jurídica (*enforcement*). Parte disso decorre da recusa do Congresso em renunciar à função de controle sobre o registro e transparência dos lobistas, apesar de norma abarcar o Poder Executivo desde 1995. Além de terem pouco poder para investigar e fiscalizar, a inexperiência dos agentes da Câmara e do Senado, que compartilham responsabilidades idênticas, prejudica o sucesso da norma. Com efeito, às secretarias das casas legislativas foram designadas as tímidas tarefas de (i) rever e verificar a acurácia das informações prestadas nos relatórios; (ii) notificar o responsável no caso de inobservância da norma; (iii) notificar a Procuradoria-geral dos EUA dos indícios de violação do LDA.⁴⁰³

Por sua vez, Rand Robins adverte que, apesar de um pouco de transparência ser melhor que nada, os relatórios trimestrais fornecem pouca informação útil para o público, limitados a discriminar que sujeito privado contatou o agente público sobre certo assunto, sem detalhar as atividades de fato realizadas. Além disso, a necessidade de submeter separadamente os formulários em cada uma das casas legislativas, segregados por clientes, trouxe apenas mais despesas financeiras e gastos administrativos para as empresas de lobby, tornando a atividade ainda mais custosa para pequenos grupos de interesses. A partir daí, “combine a exigência de produzir dados indiscutivelmente inúteis com a exigência de produzi-los quatro vezes

⁴⁰¹ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 124.

⁴⁰² UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. **Lobbying Disclosure Act Guidance**. District of Columbia, 2017. Disponível em: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html. Acesso em: 02. jan. 2021.

⁴⁰³ LUNEBURG, William V. The evolution of federal lobbying regulation: where we are now and where we should be going. **McGeorge Law Review**, v. 41, n. 1, p. 85 – 130, 2009, p. 123-124.

por ano, e o resultado é uma montanha de papel que assustaria até mesmo um repórter investigativo experiente com um computador poderoso.”⁴⁰⁴

O grande volume de informações somente beneficiou as grandes bancas de lobby, as quais conseguem estruturar e analisar os dados para melhorar suas estratégias em face de competidores. Com efeito, o HLOGA teria mais uso se, em vez de demandar por informações repetitivas com maior frequência, houvesse optado por revelar mais especificações do grupo de interesse envolvido, como a composição de membros e principais doadores, evitando as chamadas coalizões ocultas (*shadow lobby*): associações que se unem com o propósito de se esconder atrás de um único conglomerado público.⁴⁰⁵

Na América Latina, o primeiro país a dedicar uma lei específica para o tema de lobby foi o Peru, através da Ley nº 28.024/2003, que regula a chamada *gestión de intereses*. No entanto, apesar de contar com uma redação bastante moderna e conforme as orientações da OCDE, ficou mais de 15 anos em franca inoperância, por carecer de decreto do Poder Executivo que regulasse sua aplicação. O ato administrativo veio apenas em 01 de julho de 2019, com a publicação do Decreto Supremo nº 120-2019 no Diário Oficial Peruano.⁴⁰⁶ Dessa forma, sem ignorar o ineditismo da norma peruana, o curto período de aplicação normativa e a ausência de estudos concludentes até o momento não permitem a realização de inferências pautadas em evidências científicas.

⁴⁰⁴ Tradução livre de: “Combine a requirement for producing arguably useless data with a requirement to produce it four times a year, and the result is a mountain of paper that would frighten even a seasoned investigative reporter with a powerful computer”. ROBINS, Rand. Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved. **Legislation and Policy Brief**, v. 2, n. 2, p. 1-25, Spring 2010, p. 09. Disponível em: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/lpb/vol2/iss2/4>. Acesso em: 31 dez. 2020.

⁴⁰⁵ ROBINS, Rand. Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved. **Legislation and Policy Brief**, v. 2, n. 2, p. 1-25, Spring/ 2010, p. 10-12. Disponível em: . Acesso em: 31 dez. 2020.

⁴⁰⁶ GALER, Nicolas Fernando Rodríguez. **Regulación de lobby en el Perú: trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación**. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Magíster En Gestión Pública, Universidad del Pacífico, Lima, 2016, p. 46. Disponível em: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_maestria_2016.pdf?sequence=1. Acesso em: 04 jan. 2021; LAGOS, Adolfo Lapostol Dettori Mauricio Lopez. **Ley de lobby en Chile: antecedentes y análisis de la ley 20.730**. 2016. 211 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Jurídicas, Universidad Finis Terrae, Santiago, 2016, p. 42; SAAVEDRA, Medaly Abad. Nuevo Reglamento de la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública. **Taller de Investigación En Derecho Administrativo**. Lima, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://tidaunmsm.com/noticias/nuevo-reglamento-ley-regula-gestion-de-intereses-en-administracion-publica>. Acesso em: 04 jan. 2021.

Por outro lado, o Chile tem se apresentado como o grande protagonista latino no tratamento jurídico do lobby. Ali, a primeira tentativa de regular a atividade ocorreu em 2003, quando o *Boletín* 3.407-07 foi apresentado nas Casas Legislativas tão somente para prever a criação de registros públicos de lobistas – sem incluir, por exemplo, um portal de transparência ou a publicidade das audiências realizadas entre as autoridades públicas e os sujeitos ativos da relação. Como aponta Nicolás Sanhueza Toro, o mérito do projeto está vinculado não ao seu conteúdo jurídico, mas à justificativa que acompanhou a proposição. Isso se deu porque se reconheceu que a normalização do lobby teria como objetivo assegurar (i) a transparência e a igualdade em uma sociedade democrática; (ii) o interesse público; (iii) a livre concorrência na economia de mercado; (iv) a probidade das autoridades públicas, evitando a ocorrência de atos de corrupção; bem como (v) a imagem internacional de um país integrado à economia global.⁴⁰⁷

No entanto, após vencer todo o procedimento parlamentar, em abril de 2008, o projeto foi vetado pela então Presidenta Michelle Bachelet, tendo em vista a iminência de projeto semelhante, apresentado pelo Poder Executivo, que viria com uma série de alterações substantivas. De fato, após seis meses do veto presidencial, foi editado o *Boletín* nº 6189-06, com novo texto legal, outra redação e outras definições dos conceitos-chave da influência política. Entre as modificações mais sensíveis, o projeto de 2008 era acompanhado por um rol de atividades que não se enquadravam como lobby, justamente para evitar um alargamento tal que restringisse o desfrute de direitos fundamentais – como a liberdade de imprensa e a liberdade de associação.⁴⁰⁸

Todavia, por erro de medida, a ação que serviria de remédio tornou-se veneno. A cláusula de exclusão foi de tal modo exaustiva que afastou do enquadramento legal sindicatos, organizações religiosas, associações de pequenos empresários, bem como associações do terceiro setor. Parte disso decorreu das discussões parlamentares, as quais ainda entendiam o lobby vinculado a uma ideia pejorativa,

⁴⁰⁷ TORO, Nicolás Sanhueza. **Informe sobre Políticas Públicas: ley de lobby**. 2016. 17 f. Monografía (Especialización) – Curso de Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, 2016, p. 05. Disponível em: https://www.academia.edu/32889929/Informe_sobre_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_Ley_de_Lobby. Acesso em: 05 jan. 2021.

⁴⁰⁸ UNDURRAGA, Cristóbal Lamas; MARTINA, Tomás Restrepo. **Análisis de la ley de lobby (ley 20.730), a 3 años de su entrada en vigencia**. 2018. 139 f. Monografía (Especialización) - Licenciado En Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2018, p. 26.

impassível de prosperar com os interesses legítimos da sociedade civil organizada. A iniciativa de regulamentação tornou-se, assim, *natimorta*.⁴⁰⁹

Finalmente, em 2012 foi editada a terceira e derradeira versão da regulamentação do lobby no Chile. Amplamente apoiada pela sociedade civil, intelectuais e grupos de estudos transversais, que muito contribuíram com uma “*solución a la chilena*” e com forte pressão nas redes sociais, foi publicada a Ley nº 20.730/2014.⁴¹⁰

Na tendência das regulações contemporâneas, cada vez mais especializadas na atividade econômica que visam disciplinar, a Ley nº 20.730/2014 é aberta com um glossário que sistematiza a definição de conceitos-chave no âmbito de aplicação da norma. Nesse sentido, traduziu-se por “lobista” a pessoa natural ou jurídica que realiza lobby. Lobby, por sua vez, é definido como a atividade *remunerada* exercida por pessoas naturais ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tenha como objeto promover, defender ou representar qualquer *interesse particular* para influir nas decisões tomadas pelos sujeitos passivos da norma. Na mesma toada, a noção de interesse particular foi positivada como qualquer propósito ou benefício, seja ou não de caráter econômico.⁴¹¹

Tendo em vista as discussões tidas com o projeto de 2008 e a tentativa de distinguir a defesa de interesses em favor de pessoas jurídicas não guiadas pelo lucro, a lei chilena diferenciou a figura do lobista do *gestor de intereses particulares*:⁴¹² caso perceba remuneração pelas atividades, será lobista; do contrário, tratar-se-á da

⁴⁰⁹ UNDURRAGA, Cristóbal Lamas; MARTINA, Tomás Restrepo. **Análisis de la ley de lobby (ley 20.730), a 3 años de su entrada en vigencia**. 2018. 139 f. Monografía (Especialização) - Licenciado En Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2018, p. 27.

⁴¹⁰ JARAQUEMADA, María. Breve historia de una ley de lobby. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.) **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 79 - 81.

⁴¹¹ Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley se entenderá por: (1) Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. (5) Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes. (4) Interés particular: cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada.

⁴¹² Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley se entenderá por: (2) Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. (CHILE. **Ley nº 20.730, de 2014**. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Santiago, 2014).

gestão de interesses particulares, guiado pelo espírito cívico-voluntarista. Não obstante a divisão conceitual, ambos os casos estão submetidos ao mesmo regime jurídico que regula o lobby diante das autoridades públicas. Afinal, nada obsta que a atividade gratuita realizada hoje não venha a sê-lo no futuro breve.⁴¹³

Ocorre que este regime foi especialmente generoso com os sujeitos ativos do lobby: grande parcela das obrigações estatuídas pela Ley nº 20.730 recaíram sobre as autoridades públicas. Para garantir a transparência das atividades, o artigo 7º da norma determinou a criação de sete registros públicos, sendo um para a alta administração do Poder Executivo Federal, Regional e das Forças Armadas, o segundo para a Controladoria Geral da Republica, outro para o Banco Central do Chile, dois para as comissões de ética do Parlamento, o sexto registro para o Ministério Público e o último para a *Corporación Administrativa del Poder Judicial*, órgão encarregado da administração judiciária chilena.⁴¹⁴

Em cada registro devem constar (i) as audiências e reuniões realizadas e que tenham por objeto o lobby, em especial a indicação da pessoa ou organização com quem se manteve a reunião, em nome de quem se defenderam os interesses privados, qual fora a matéria em discussão e se houve remuneração ou não para a defesa de interesses; bem como (ii) as viagens realizadas pela autoridade pública a propósito de atividades de lobby; e (iii) os brindes eventualmente percebidos pela autoridade pública, por ocasião de manifestações de cortesia e costumes comemorativos.⁴¹⁵

Tendo em vista a grande quantidade de informação exigida pela referida lei e o alto nível de descentralização dos registros, o legislador optou por responsabilizar tão somente a Administração para garantir a efetividade da norma. Seja para os lobistas, seja para os gestores de interesses particulares, não há dever de submeter formulários ou relatórios periódicos, mas apenas colaborar com as autoridades,

⁴¹³ CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Documento de trabajo hacia una ley de lobby 2.0 In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 19.

⁴¹⁴ GONZÁLEZ, Renato Garin. **The Chilean Lobbying Act: legal analysis and criticism**. 2015. 44 f. Dissertação (Mestrado) – Magister Juris, University Of Oxford, Oxford, 2015, p. 13. Disponível em: https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291791. Acesso em: 04 jan. 2021.

⁴¹⁵ GONZÁLEZ, Renato Garin. **The Chilean Lobbying Act: legal analysis and criticism**. 2015. 44 f. Dissertação (Mestrado) – Magister Juris, University Of Oxford, Oxford, 2015, p. 14. Disponível em: https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291791. Acesso em: 04 jan. 2021.

informando com veracidade e precisão os dados necessários para preenchimento do registro (a exemplo da eventual remuneração).⁴¹⁶

Além da obrigação em reportar e atualizar as informações relativas à promoção de interesses privados, o artigo 11 da Ley nº 20.730 inseriu dever principiológico direcionado aos sujeitos passivos: as autoridades públicas ali assinadas devem tratar com igualdade todos aqueles que solicitem audiências sobre uma mesma matéria.⁴¹⁷ Em que pese vir em bom tom, como tentativa nivelar a competição entre os participantes, o ditame da não-discriminação tem caráter meramente simbólico, na medida em que o princípio da impessoalidade administrativa deveria ser o bastante para evitar favoritismos de qualquer sorte.⁴¹⁸

Conseqüentemente, o regime de sanções contemplado na lei se centra principalmente na responsabilidade administrativa sobre os sujeitos passivos (autoridades públicas) que não cumprirem adequada e tempestivamente as obrigações dos registros públicos. Nesse caso, compete à Controladoria Geral da República notificar a autoridade infratora, que terá o prazo de 20 dias para praticar ou retificar o ato, ou apresentar resposta, sob pena de multa de dez a trinta unidades tributárias. De outro vértice, ao agente privado que omitiu informação sabidamente necessária ou a prestou de modo falso ou impreciso, será aplicada multa de vinte a cinquenta unidades tributárias, sem prejuízo de eventual responsabilidade criminal.⁴¹⁹

⁴¹⁶ CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Documento de trabajo hacia una ley de lobby 2.0. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.) **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 24.

⁴¹⁷ Artículo 11 - Las autoridades y funcionarios señalados en los artículos 3º y 4º deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.

⁴¹⁸ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, Governments and public trust: Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying** (vol. 3). Paris: OECD Publishing, 2014, p. 143.

⁴¹⁹ **Artículo 15.-** En caso que el sujeto pasivo de aquellos señalados en el artículo 3º y en los numerales 2), 4) y 7) del artículo 4º, los consejeros regionales y el secretario ejecutivo del consejo regional señalados en el numeral 1) del artículo 4º, no informare o registrare lo señalado en el artículo 8º dentro del plazo dispuesto para ello, la Contraloría General de la República le comunicará dicha circunstancia, y el obligado tendrá el plazo de veinte días para informar al respecto. En caso de ser necesario, el período probatorio será de ocho días. Podrán utilizarse todos los medios de prueba, la que será apreciada en conciencia. La Contraloría, mediante resolución fundada, propondrá, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se evacuó la última diligencia, si corresponde, al jefe de servicio o a quien haga sus veces, la aplicación de una multa de diez a treinta unidades tributarias mensuales. En caso que el sujeto pasivo sancionado sea el jefe de servicio o autoridad, la potestad sancionatoria residirá en la autoridad que lo nombró. **Artículo 16.-** La omisión inexcusable de la información que conforme a esta ley y su reglamento debe incorporarse en alguno de los registros establecidos en el artículo 7º, o la inclusión a sabiendas de información inexacta o falsa, se sancionará, respecto de las personas señaladas en el artículo anterior, con multa de veinte a cincuenta unidades tributarias

Avanço considerável na implementação normativa se deu com a criação de um portal de transparência específico para as práticas de lobby, atualizado mensalmente e disponibilizado para informação pública.⁴²⁰ Daí porque o *Consejo para la Transparencia* chileno classificou o diploma mais como uma lei de agenda pública, que como uma norma que efetivamente viria a regular a atividade econômica do lobby.⁴²¹

Entre as críticas opostas ao atual regramento chileno está a ausência de previsão sobre um período de quarentena de ex-funcionários públicos para combater o fenômeno da *revolving door*. Como se verificou na experiência estadunidense, o prestígio e as relações provenientes do cargo público produzem ativos importantes para os profissionais do setor, mas geram sensíveis anomalias no processo de decisão do agente político.⁴²²

Outra lacuna normativa diz respeito à obrigatoriedade de reportar comunicações com agentes privados em outros ambientes que não os gabinetes oficiais, especialmente aquelas feitas em sistemas eletrônicos como e-mails e aplicativos de mensagens instantâneas. Este vazio se tornou um problema relevante após um e-mail vindo da empresa de seguros chilena Penta ter vindo a público, após um vazamento de dados internos. Nele, o gerente geral da *holding* pressionava o presidente do partido UDI pela aprovação de um projeto sobre o sistema suplementar de saúde que iria beneficiar a empresa, sem que qualquer contato semelhante constasse nos portais de transparência.⁴²³

Contudo, a principal falha da *Ley nº 20.730* está vinculada ao desequilíbrio de obrigações compartilhadas entre os sujeitos ativo e passivo da relação de lobby,

mensuales, de acuerdo al procedimiento señalado en dicho artículo, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderles.

⁴²⁰ É possível encontrar informações referentes às matérias mais registradas nas audiências de lobby, destinos mais visitados por parlamentares por ocasião de viagens pagas por agentes privados, bem como os principais brindes ofertados às autoridades públicas. Disponível em: <https://www.infolobby.cl>.

⁴²¹ CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Documento de trabajo hacia una ley de lobby 2.0 In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 21.

⁴²² GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 174.

⁴²³ GONZÁLEZ, Renato Garin. **The Chilean Lobbying Act**: legal analysis and criticism. 2015. 44 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Magister Jurisprudência, University of Oxford, Oxford, 2015, p. 19. Disponível em: https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291791. Acesso em: 04 jan. 2021.

pendendo a balança negativa para a Administração Pública. A fim de elevar os padrões de transparência e informação, é imprescindível que os lobistas e as empresas que os contratam prestem contas frequentes de suas atividades, não apenas quando demandadas para tanto, incluindo a indicação de clientes envolvidos e os recursos econômicos dispendidos nas operações, mas também após requisição por iniciativa da Administração.⁴²⁴

Por tais razões, a *Ley de Lobby* chilena é considerada ineficiente para fins de desestimular a atuação irregular do convencimento governamental. Isso pode ser constatado pelo próprio portal *Infolobby.cl*, do Estado do Chile, que indica uma discrepância na quantidade de atividades divulgadas entre diferentes ministérios, além do que seria razoável supor.⁴²⁵ Este é um ótimo exemplo para se constatar que a simples criação de um diploma normativo, embora seja encorajada, não é suficiente para assegurar a hígida e legítima atividade do lobby, sem a captura das instituições políticas.

A breve comparação entre os contextos estadunidense e chileno permite distinguir dois marcos regulatórios absolutamente diversos. No caso dos EUA, a incontornável maturidade obtida após diversos escândalos políticos contribuiu para o dilapidar normativo, colocando à prova as lacunas existentes desde 1946, momento em que fora publicada a primeira lei uniforme sobre o tema. Desde então, a regulamentação do lobby variou outras duas vezes, aprimorando-se. Com o *Lobbying Disclosure Act*, os conceitos jurídicos foram refinados, garantiu-se a observância de direitos fundamentais não sujeitos à norma infraconstitucional e se aprimorou a experiência da transparência governamental. Em 2007, com edição do HLOGA, buscou-se mitigar e desestimular comportamentos predatórios nos poderes públicos: relatórios mais frequentes passaram ser exigidos, indicando a evolução das atividades empresariais, bem como se ampliou o período de quarentena dos agentes públicos. Não há dúvidas que as obrigações foram se enrijecendo ao longo das alterações legais.

⁴²⁴ DRAGO, Marcelo. Prólogo. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 11.

⁴²⁵ “Por exemplo, enquanto a média de reuniões cadastradas por alguns ministros em um período de 20 meses supera 70, a média do titular do Ministério das Mulheres e da Igualdade de Gênero foi de apenas seis reuniões. (GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 175).

A lei chilena, por outro lado, situa-se em um grau regulatório menos rígido, possivelmente correspondente ao intervalo entre o RLA (1946) e o LDA (1995) norte-americanos. Tal situação se explica porque, em que pese tenha uma clara preocupação em trazer conceitos bem definidos e um escopo de aplicação delimitados, trata-se mais de um diploma de transparência pública, e menos da atribuição de deveres aos agentes econômicos do lobby. Como primeiro exemplo prático latino-americano, necessário reconhecer a coragem do Chile.

No Brasil, apesar de algumas tentativas, essa hora ainda não chegou.

3.2 PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: INÉRCIA, FRACASSO E TABU

Entre os brasileiros, a regulamentação dos grupos de pressão com vistas a influenciar a tomada de decisão política jamais se concretizou. Isso não significa, contudo, o desinteresse nacional pela temática. Ainda em 1974, o artigo 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados permitia "o credenciamento de entidades que, através de um representante, forneçam subsídios, em nível técnico, ao Legislativo sobre proposições de seu interesse".⁴²⁶ Algo similar também permanece no regimento em vigor, no artigo 259,⁴²⁷ mas apenas indica a possibilidade e o reconhecimento de grupos de pressão, sem se debruçar no efetivo controle das atividades praticadas.

⁴²⁶ RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, 1996, p. 55.

⁴²⁷ Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. §1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado. § 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. § 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos Deputados. BRASIL. Resolução nº 17 de 21 de setembro 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, Brasília, 22 set. 1989. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf Acesso em: 29 jun. 2019.

Em termos de propostas legislativas independentes (desconsideradas emendas e substitutivos), apenas cinco projetos foram apresentados ao Congresso Nacional.⁴²⁸ Tratam-se, específica e cronologicamente, (i) do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 203/1989, de autoria do ex-senador Marco Maciel (DEM), posteriormente autuado na Câmara como Projeto de Lei (PL) nº 6132/1990; (ii) do PL nº 1202/2007, de autoria do ex-deputado Carlos Zarattini (PT) e apensado ao PL 1961/2015; (iii) do PLS nº 336/2015, do ex-senador Walter Pinheiro (sem partido);⁴²⁹ (iv) da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47/2016, elaborada pelo ex-senador Romero Jucá (MDB); e, por fim, (v) do PL nº 11025/2018, de autoria do ex-deputado Jaime Martins (PROS).⁴³⁰

As proposições possuem conteúdo e forma bastante variável, modulando-se sobretudo conforme o espectro ideológico do parlamentar responsável por sua autoria. Dessa forma, para que seja possível perquirir eventuais avanços e/ou retrocessos em cada texto – sem que isso redunde em mero favoritismo retórico – necessária a adoção de uma metodologia própria de análise.

A fim de comparar diferentes regulamentações estrangeiras sobre o lobby, Raj Chari, Gary Murphy e John Hogan desenvolveram um índice quantitativo que permite medir quão bem desenvolvido são os quadros normativos e identificar três tipos ideias de regulação (leve, moderado, robusto).⁴³¹ O cálculo é feito a partir de oito categorias-chave, selecionados pelo *Center for Public Integrity (CPI)* disponíveis – em maior ou menor grau – em grande parte das regulamentações bem-sucedidas: (a) definição dos conceitos – 7 pontos; (b) registro individual – 19 pontos; (c) divulgação das despesas individuais – 29 pontos; (d) divulgação dos gastos do empregador/cliente – 5 pontos; (e) procedimento digital – 3 pontos; (f) acesso à

⁴²⁸ Foram considerados apenas projetos de leis ordinárias e emendas constitucionais. A título de normas primárias, foram elaboradas proposições de resoluções no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais não serão objeto de análise. Para aprofundamento nos projetos de resoluções, vide SANSON, Alexandre. **Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos**. 2013. 321 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 263-266.

⁴²⁹ O ex-Senador Walter Pinheiro foi eleito pelo PT/BA, mas deixou o partido em 29 de março de 2016. Para mais informações: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/604>

⁴³⁰ Consulta feita em 05 de janeiro de 2021.

⁴³¹ CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007, p. 428.

informação – 20 pontos; (g) aplicabilidade (*enforcement*) – 15 pontos; e (h) enfrentamento à *revolving door* – 2 pontos.⁴³²

⁴³² Cada categoria-chave é composta por diversas perguntas objetivas, responsáveis por atribuir os pontos indicados de maneira detalhada, nos termos em que segue. **(a) Definição de conceitos:** (a.i) A definição incorpora o Poder Executivo? (Não = 0, Sim = 3); (a.ii) Quanto o lobista deve perceber/gastar para ser qualificado como tanto? (Mais de U\$500,00 = 0, Mais de U\$100,00 = 1, Mais de U\$50,00 = 2, Menos de U\$ 50,00 = 3, registro independente do faturamento = 4 pontos). **(b) Registro individual:** (b.i) O lobista deve submeter formulário de registro? (Não = 0, Sim = 3); (b.ii) Em quantos dias o lobby pode ocorrer antes que o registro seja exigido? (16 dias ou mais = 0, de 11 a 15 dias = 1, de 6 a 10 dias = 2, de 1 a 5 dias = 3, 0 dia = 4). (b.iii) A matéria ou o projeto de lei endereçado pelo lobista deve ser apresentada pelo lobista? (Nada é exigido = 0, Apenas a matéria é exigida = 1, Apenas o projeto de lei é exigido = 1, Ambos são exigidos = 3). (b.iv) Com que frequência o registro é exigido? (Uma única vez = 0, A cada dois anos = 1, Anualmente = 2) (b.v) Em quanto tempo o lobista deve informar ao órgão controlador mudanças no registro? (16 dias ou mais = 0, de 11 a 15 dias = 1, de 6 a 10 dias = 2, de 1 a 5 dias = 3, 0 dia = 4). (b.vi) O lobista deve submeter uma foto pessoal com o registro? (Não = 0, Sim = 1) (b.vii) O lobista deve inserir alguma outra informação relevante, como remuneração? (Não = 0, Sim = 1). **(c) Divulgação das despesas individuais:** (c.i) O lobista deve submeter um relatório de financeiro? (Não = 0, Sim = 3). (c.ii) Com que frequência, no período de 2 anos, o lobista deve submeter o relatório? (0-3 vezes = 0, 4-6 vezes = 1, 7-9 vezes = 2, 10 ou mais = 3). (c.iii) A remuneração do lobista deve constar nos relatórios? (Não = 0, Sim = 2). (c.iv) Os gastos totais devem ser separados em categorias? (Não = 0, Sim = 1). (c.v) Quais despesas devem ser individualizadas? (Nenhuma despesa = 0, Acima de U\$ 100,00 = 1, Acima de U\$ 25,00 = 2, Abaixo de U\$ 25,00 = 3, Todas as despesas = 4). (c.vi) o empregador ou cliente representado sobre o qual a despesa foi executada deve ser identificado? (Não = 0, Sim = 1), (c.vii) A autoridade pública sobre a qual a despesa foi destinada deve ser identificada? (Não = 0, Sim = 1). (c.viii) A data do dispêndio deve constar no relatório? (Não = 0, Sim = 1). (c.ix) A descrição das despesas individualizadas deve constar no relatório? (Não = 0, Sim = 1). (c.x) A matéria ou o projeto de lei endereçado pelo lobista deve constar no relatório financeiro? (Nada é exigido = 0, Apenas a matéria é exigida = 1, Apenas o projeto de lei é exigido = 1, Ambos são exigidos = 3). (c.xi) Os gastos feitos em favor de funcionários públicos devem constar no relatório? (Não = 0, Sim = 1). (c.xii) O lobista deve divulgar eventual sociedade empresária com o agente público? (Não = 0, Sim = 1). (c.xiii) Qual a previsão legal sobre brindes? (Brindes não são reportados = 0, Brindes são reportados = 1, Brindes são limitados e reportados = 2, Brindes são proibidos = 3). (c.xiv) Qual a previsão legal sobre lobistas contribuírem com campanhas eleitorais? (Contribuições são permitidas e não precisam ser divulgadas = 0, Contribuições são permitidas, mas precisam ser divulgadas = 1, Contribuições de lobistas são proibidas = 2). (c.xv) O lobista que não realizou despesas em determinado período deve reportar a inatividade? (Não = 0, Sim = 1). **(d) Divulgação dos dados do empregador/cliente:** (d.i) O empregador/cliente representado deve submeter um relatório financeiro? (Não = 0, Sim = 3) (d.ii) A remuneração do lobista deve constar no relatório do empregador? (Não = 0, Sim = 2). **(e) Procedimento digital:** (e.i) o órgão controlador fornece registro online aos lobistas? (Não = 0, Sim = 1). (e.ii) O órgão controlador fornece relatórios online aos lobistas? (Não = 0, Sim = 1). (e.iii) O órgão controlador fornece treinamento sobre como submeter os registros e relatórios financeiros eletronicamente? (Não = 0, Sim = 1). **(f) Acesso à informação:** (f.i) Qual o sistema de arquivo dos registros? (Fotocópias no gabinete = 1, PDF ou arquivos de imagem na web = 2, Banco de dados pesquisável na web = 3, Banco de dados para download = 4). (f.ii) Qual o sistema de arquivo dos relatórios? (Fotocópias no gabinete = 1, PDF ou arquivos de imagem na web = 2, Banco de dados pesquisável na web = 3, Banco de dados para download = 4). (f.iii) Custo por cópia (U\$ 0,25 ou mais = 0, Menos de U\$ 0,25 = 1). (f.iv) Há um modelo de registro/relatório disponível na web? (Não = 0, Sim = 1). (f.v) O órgão controlador fornece o total das despesas de lobby no ano? (Não = 0, Sim = 2). (f.vi) O órgão controlador fornece o total das despesas de lobby em diferentes períodos? (Não = 0, Sim = 2). (f.vii) O órgão controlador fornece o total de despesas de lobby por setor econômico? (Não = 0, Sim = 2). (f.viii) Com que frequência os dados são atualizados? (Semestralmente ou menos = 1, Mensalmente = 2, Semanalmente = 3, Diariamente = 4). **(g) Aplicabilidade (*enforcement*):** (g.i) O Estado possui prerrogativa legal para auditar? (Não = 0, Sim = 2). (g.ii) O Estado conduz revisões obrigatórias ou auditorias? (Não = 0, Sim = 2). (g.iii) Há alguma sanção legal para registro intempestivo? (Não = 0, Sim = 1). (g.iv) Há alguma sanção legal para

Segundo o índice, quanto maior a pontuação atingida, melhor seria a legislação em termos da promoção da publicidade, acesso à informação e transparência nas atividades. Se uma lei atingir o mínimo de 60 pontos, é considerada adequada para regular a atividade de lobby, ainda que de modo pouco robusto. Ademais, em que pese o *CPI* tenha elaborado o critério de investigação inspirado nas normas estaduais dos Estados Unidos, sustentam os autores que este seria absolutamente aplicável em outras jurisdições, dada a objetividade dos quesitos considerados no exame.⁴³³

Entende-se que a métrica elaborada pelo *Center for Public Integrity* se apresenta como ferramenta de grande utilidade para avaliação dos projetos de lei até então levados ao Congresso Nacional brasileiro. Ao se segregar os textos normativos nas diversas categorias do aludido índice, é possível lançar luzes sobre as lacunas jurídicas e descobrir os eventuais riscos fáticos que acompanham a alteração legislativa.

Nesse sentido, o primeiro projeto de lei a enfrentar a problemática do lobby foi o (i) PLS nº 203/1989, apresentado pelo Senador Marco Maciel. Ao se apreciar a categoria (a) definição de conceitos, nos termos do índice do *CPI*, percebe-se que o projeto adotou terminologia genérica,⁴³⁴ fato citado no parecer da Mesa do Congresso Nacional,⁴³⁵ limitando-se a regular a atividade no Poder Legislativo e ignorando a forte presença de lobistas na função executiva.

relatórios intempestivos? (Não = 0, Sim = 1). (g.v) Quando a última penalidade por submissão intempestiva foi aplicada? (Há mais de 5 anos = 0, Entre 4 - 5 anos = 1, Entre 2 - 3 anos = 2, Entre 0 - 1 ano = 3). (g.vi) Há alguma sanção legal para registros incompletos? (Não = 0, Sim = 1). (g.vii) Há alguma sanção legal para relatórios incompletos? (Não = 0, Sim = 1). (g.viii) Quando a última penalidade por submissão incompleta foi aplicada? (Há mais de 5 anos = 0, Entre 4 - 5 anos = 1, Entre 2 - 3 anos = 2, Entre 0 - 1 ano = 3). (g.ix) O Estado publica alguma lista com os infratores (Não = 0, Sim = 1). **(h) *Revolving door*:** (h.i) Há algum período de quarentena exigido para que legisladores possam se registrar como lobistas? (Não = 0, Sim = 2). THE CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY. **Hired guns:** methodology. Washington D.C., 2003. Disponível em: <https://publicintegrity.org/politics/state-politics/influence/hired-guns/methodology-5/>. Acesso em: 05 jan. 2021. (tradução livre) (grifo do autor).

⁴³³ CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007, p. 429.

⁴³⁴ Art. 1º - As pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo, deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

⁴³⁵ BRASIL. Mesa do Congresso Nacional. Parecer do PL nº 6.132/1990. Relator: Dep. Inocêncio de Oliveira. **Dossiê do PL 6.132/1990**. Brasília, 1992, p. 13. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=982371&filename=Dossie+-PL+6132/1990. Acesso em: 06 jan. 2021.

No que toca ao (b) registro individual, os interessados em influenciar o processo legislativo devem submeter registro às Casas do Congresso, indicando o favorecido pelo serviço, a matéria ou o projeto defendido, os valores percebidos e quaisquer outras doações realizadas para contribuição na atividade. No entanto, nada disse sobre a renovação do registro, tampouco sobre sua anterioridade para o exercício da atividade profissional, nos termos do artigo 3º, *caput*, e parágrafos 1º e 3º.⁴³⁶

Os mesmos dispositivos determinam que a (c) divulgação das despesas individuais deve ser feita junto às Casas Legislativas, duas vezes ao ano, com a declaração de gastos acima de 3.000 Bônus do Tesouro Nacional (cerca de R\$ 5.100,00),⁴³⁷ matéria ou projeto de lei destino da despesa, bem como o interessado (cliente/empregador) em sua realização. Contudo, são silentes quanto à classificação dos gastos, à indicação do parlamentar beneficiário, ou à proibição de pequenos brindes.

O artigo 3º, parágrafo 2º, da norma impõe a divulgação de relatórios sobre as empresas que empregam lobistas ou se destinam à atividade de influência, mas não exige a apresentação da remuneração da atividade. Assim, a categoria (d) divulgação dos gastos do empregador/cliente foi apenas parcialmente contemplada.⁴³⁸

Considerando a antiguidade do PLS 203/1989, não surpreende que o parâmetro (e) procedimento digital fosse nulo. No entanto, o disposto no artigo 7º, inciso I, teve preocupação vanguardista sobre o (f) acesso à informação: determinou

⁴³⁶ Art. 3º - As pessoas físicas ou jurídicas, registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso, discriminando~ necessariamente, as importâncias superiores ao valor correspondente a 3.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN). § 1º - Da declaração prevista neste artigo constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros, indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada. § 3º - As pessoas físicas ou jurídicas registradas declararão, além de outros elementos exigidos pelas Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, o recebimento de qualquer doação de valor superior ao indicado neste artigo.

⁴³⁷ Cálculo realizado em janeiro de 2021, com base nas informações constantes em **BRASIL. Valor da UFIR.** Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>. Acesso em: 29 jan. 2021.

⁴³⁸ Art. 3º - § 2º - Em se tratando de pessoas jurídicas, ou de associações, ou escritórios de serviço informalmente constituídos, serão fornecidos dados sobre a constituição ou associação, sócios ou associados, capital social, número e nome de empregados e dos que, eventualmente, estiverem em sua folha de pagamento.

a divulgação de relatório semestral, de acesso público, das fichas de registro e das declarações prestadas, ainda que em formato físico.⁴³⁹

O projeto primogênito ainda demonstrou acerto sob o prisma da (g) aplicabilidade (*enforcement*). O artigo 5º do texto conferiu à mesa diretora de qualquer das Casas a prerrogativa de auditar e penalizar aqueles que omitirem ou falsificarem informações sobre as quais deveriam declarar, ou tentarem fazê-lo, ou ainda as reportarem de modo intempestivo.⁴⁴⁰ Por outro lado, nada disciplinou sobre as práticas de (h) *revolving door* e seu enfrentamento.

No que concerne à tramitação legislativa, após ter recebido emenda vinda da Mesa da Câmara dos Deputados, através do PL nº 6.132-A/1990, foi rejeitado pela Comissão Mista de Constituição e Justiça em junho de 1993.⁴⁴¹ Segundo o parecer da Comissão, a pretensão de se criar sistema de registro na Câmara dos Deputados e no Senado Federal incorreu em vício de forma insanável, na medida em que se trataria de “matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso, a quem a Constituição reservou competência para dispor privativamente sobre o assunto.”⁴⁴²

Mais de uma década após o parecer de inconstitucionalidade do aludido projeto, a segunda tentativa de regulamentar o lobby partiu do ex-deputado Carlos Zarattini, autor do (ii) do PL nº 1.202/2007. Em relação ao texto primitivo, houve notório avanço no campo da (a) definição de conceitos, haja vista que o artigo 2º da segunda redação traz um glossário dos termos-chave para aplicação e interpretação da lei.. Igualmente, o conceito de decisão administrativa, abarcada pelo artigo 2º, inciso I, alínea “a”, reconheceu o Poder Executivo como destinatário do lobby. Por sua vez, o

⁴³⁹ Art. 7º - As Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, à vista das fichas de registro e das declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, providenciarão: I - divulgação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registrada.

⁴⁴⁰ Art. 5º - A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas do Congresso, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará, de início, em advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso, sem prejuízo do encaminhamento de documentação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para a apuração e repressão do abuso de poder econômico, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

⁴⁴¹ RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do *lobby* no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, 1996, p. 58.

⁴⁴² BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Parecer do PL nº 6.132/1990. Relator: Dep. Moroni Torgan. **Dossiê do PL 6.132/1990**. Brasília, 1993, p. 18. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=982371&filename=Dossie+-PL+6132/1990. Acesso em: 06 jan. 2021.

conceito de lobista – delineado no inciso VI do mesmo artigo – seguiu independente de parâmetros de rendimentos, o que é considerado louvável pelo índice do *CPI*.⁴⁴³

Previu-se a exigência do (b) registro individual, com renovação anual. Entretanto, delegou-se aos órgãos competentes do Congresso Nacional e à Controladoria-Geral da União a tarefa de disciplinarem o processo de credenciamento, sem que fosse enumerado um conteúdo mínimo legal.⁴⁴⁴

Relativamente à categoria (c) divulgação das despesas individuais, o artigo 7º do PL 1.202/2007 cuidou de disciplinar a submissão de relatórios financeiros anuais, incluindo discriminação da remuneração ou salário dos lobistas. Neste caso, todas as despesas acima de 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR (cerca de R\$ 1.064,00),⁴⁴⁵ devem ser arroladas e descritas, acompanhadas da indicação do contratante, dos interessados nos serviços de lobby, bem como da matéria cuja discussão seja desejada ou das proposições legislativas cuja aprovação ou rejeição se intente.⁴⁴⁶ Igualmente, o *caput* do artigo 9º proibiu a percepção, pelo servidor público ou agente político, de qualquer vantagem com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção do juízo de discricionariedade, ainda que a título de

⁴⁴³ Art. 2º. Para os fins do disposto nesta lei, considera-se: I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva: a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo; VII – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa.

⁴⁴⁴ Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento. § 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”. § 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.

⁴⁴⁵ Cálculo realizado em janeiro de 2021, com base nas informações constantes em **BRASIL. Valor da UFIR.** Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>. Acesso em: 29 jan. 2021.

⁴⁴⁶ Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR. § 1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada.

cortesia. Até que o Tribunal de Contas da União fixasse *quantum* constitutivo da infração, determinou-se que o valor indevido seria correspondente a 500 UFIR.⁴⁴⁷ Por outro lado, não se exigiu que empregadores de lobistas (*in-house lobbyists*) apresentassem relatórios segregados, apresentando lacuna jurídica na categoria (d) divulgação dos gastos do empregador/cliente.

O grande demérito da proposta de Carlos Zarattini está na completa falta de preocupação com os critérios de governo eletrônico e transparência, descritos nas classes (e) procedimento digital e (f) acesso à informação. Quase nada se disse quanto à submissão online dos relatórios financeiros, tampouco da publicidade das informações prestadas, salvo a pequena nota inserta no parágrafo 4º, de seu artigo 7º: “O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.” O dispositivo foi um regresso em face do projeto legislativo primevo, ainda que este tenha sido apresentado na década anterior.

Por outro lado, a indicação do Tribunal de Contas da União como órgão de fiscalização indica um aperfeiçoamento normativo quanto ao tópico da (g) aplicabilidade (*enforcement*).⁴⁴⁸ Previu-se igualmente o poder de auditoria das atividades de lobby, através da prerrogativa de convocação dos agentes privados para prestar esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas ou os meios empregados para a obtenção de resultados.⁴⁴⁹ No mesmo sentido, a omissão de informações ou a tentativa de omitir ou ocultar dados, ou a declaração intempestiva dos relatórios mandatórios, foi sancionada com a cassação do credenciamento para atividades, além do encaminhamento dos fatos ao Ministério Público, para apurar eventual

⁴⁴⁷ Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa. § 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no caput, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência – UFIR.

⁴⁴⁸ BARBOSA FILHO, Claudio Roberto; MÜLLER, Vitor André Brandão. Como regular o lobby no Brasil? Fundamentos e projetos legislativos. In: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito, política e democracia: reflexões sobre a reforma do sistema político**. Curitiba: Íthala, 2015, p. 63.

⁴⁴⁹ Art. 8º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

responsabilidade criminal.⁴⁵⁰ Por fim, o PL 1.202/2007 inovou e trouxe uma quarentena de doze meses aos agentes públicos que tenham participado na matéria objeto de influência, na tentativa de combater a (h) *revolving door*.⁴⁵¹

Dentre os seis projetos temáticos apresentados, apenas o PL 1.202/2007 não foi arquivado e segue em tramitação. Desde dezembro de 2016, encontra-se aguardando deliberação no plenário da Câmara dos Deputados.⁴⁵²

Para Conrado Almeida Corrêa Gontijo, o projeto, se aprovado, será ineficaz. Entre seus defeitos, está o valor nulo das sanções positivadas, pois apenas se prevê a pena nos casos em que há prática de corrupção, conduta já disciplinada pelo próprio Código Penal. Nas palavras do autor, “trata-se, por conseguinte, de projeto de lei fadado à inocuidade, que não cria obrigação para seus destinatários, não cria qualquer mecanismo de controle e monitoramento das atividades do lobista (...) e, por isso, é absolutamente imprestável juridicamente.”⁴⁵³

Na sequência, a terceira tentativa de regulamentação do lobby se deu com o (iii) PLS 336/2015. Em seu artigo 4º, incisos I e III, apresenta (a) definição dos conceitos de lobby e lobista, abrangendo o Poder Executivo como destinatário da pressão. Como as demais proposições, também aqui não há ressalvas financeiras para qualificar o lobista como tal, bastando o exercício da atividade de representação de interesses, independentemente de remuneração.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Art. 7º. § 5º. § 5o A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

⁴⁵¹ Art. 3º, §5º. Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.

⁴⁵² Consulta da tramitação legislativa realizada em 08 de janeiro de 2021. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1202/2007.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 03 fev. 2021.

⁴⁵³ GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 203-204.

⁴⁵⁴ Art. 4º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - atividade de lobby ou de representação de interesses, qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas. III - lobista: a) o indivíduo que exerce atividades de lobby ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em

Quanto ao (b) registro individual, o projeto de lei de 2015 determinou que as pessoas caracterizadas como lobistas se cadastrassem no prazo máximo de trinta dias, contados a partir do primeiro contato de pressão, com renovação anual, conforme artigo 5º, *caput* e parágrafo 6º,⁴⁵⁵ e artigo 9º.⁴⁵⁶ Nos termos do artigo 6º, parágrafo 3º, o registro deve conter a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão que representam, mas não precisam expressar a matéria ou decisão administrativa sobre a qual se busca impactar.⁴⁵⁷

O artigo 9º cuidou da categoria (c) divulgação das despesas individuais. O lobista deve apresentar relatórios financeiros anuais, com a descrição de gastos realizados acima de R\$ 2.500,00, honorários e salário, além da descrição de todas os dispêndios com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, realização de eventos e outras atividades sociais tendentes a influir no processo legislativo, bem como a explanação da matéria cuja discussão tenha sido solicitada, ou a proposição legislativa e o contratante interessado no assunto. Apesar de nada dizer sobre a entrega de brindes sem valor econômico e atos de cortesia, a Resolução nº 3/2000, da Presidência da República é suficiente para disciplinar parâmetros de tolerância. Em que pese o zelo nas normas financeiras, não se exigiu a declaração de conflito de interesses entre lobistas e parlamentares, tampouco o relatório de empresas com *in-house lobbyists* em seu quadro de funcionários, novamente deixando de enfrentar a questão da (d) divulgação dos gastos do empregador/cliente.⁴⁵⁸

favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse; b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de lobby ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome; c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de lobby ou de representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; e d) o agente público que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de lobby ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo.

⁴⁵⁵ Art. 5º. As pessoas caracterizadas como lobistas nos termos desta Lei deverão cadastrar-se perante os órgãos ou entidades responsáveis pelo controle de sua atuação, aos quais caberá o seu credenciamento. § 6º. O cadastramento deverá ser atualizado no prazo máximo de trinta dias contados da ocorrência de fatos que ensejem alteração das informações prestadas à Administração Pública.)

⁴⁵⁶ Art. 9º. Os regulamentos específicos de cada Poder ou órgão competente deverão dispor sobre a renovação anual do cadastramento para o exercício da atividade de lobby ou de representação de interesses.

⁴⁵⁷ Art. 6º, §3º. Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

⁴⁵⁸ Art.9º Os regulamentos específicos de cada Poder ou órgão competente deverão dispor sobre a renovação anual do cadastramento para o exercício da atividade de lobby ou de representação de interesses. § 1º. O lobista deverá apresentar anualmente aos respectivos órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, como condição para obter a renovação de seu cadastramento, relatório

Considerando que o aludido projeto de lei garantiu aos órgãos de cada Poder o controle independente sobre o credenciamento dos lobistas, não houve previsão legal sobre (e) procedimento digital. No entanto, pela primeira vez, cuidou-se de estabelecer bons parâmetros para a garantia do (f) acesso à informação: o cadastro de lobistas registrados e os relatórios financeiros deverão ser públicos e acessíveis, em formato de dados abertos, na internet, inclusive com totais agregados de despesas.

No tópico da (g) aplicabilidade (*enforcement*), a norma do artigo 11 franqueou às autoridades competentes a prerrogativa de auditar e solicitar esclarecimentos sobre as declarações prestadas por lobistas.⁴⁵⁹ Quando constatada omissão ou falsidade das informações, os profissionais poderão ser descredenciados, com suspensão ou cassação do registro, além da aplicação de multa de R\$ 1.000,00 a R\$ 100.000,00 e encaminhamento dos fatos ao Ministério Público, para apuração da responsabilidade criminal.⁴⁶⁰ Finalmente, o artigo 4º, parágrafo 3º, do projeto de lei seguiu a tendência das tentativas anteriores e, de mesmo modo, estabeleceu prazo de doze meses de quarentena para combater a (h) *revolving door*.⁴⁶¹

No que tange à tramitação legislativa do PLS nº 336/2015, o autor do projeto (ex-senador Walter Pinheiro), deixou o mandato sem que a proposta tivesse sido apreciada por qualquer das comissões responsáveis. Dessa forma, nos ditames do

contendo informações sobre as atividades desenvolvidas, as matérias de seu interesse, os valores recebidos e gastos realizados no ano anterior relativos à sua atuação junto a órgãos e entidades da Administração Pública, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

⁴⁵⁹ Art. 11 A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão ser convocadas pelas autoridades responsáveis pelos órgãos onde estejam cadastrados, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades, podendo as autoridades mencionadas delegar a competência para convocação.

⁴⁶⁰ Art. 14. §2º. A multa simples será aplicada quando o infrator incorrer na prática de infrações leves ou graves e nas hipóteses em que, advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las no prazo assinalado, devendo o seu valor variar entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

⁴⁶¹ Art. 4º. § 3º. O indivíduo que tenha ocupado cargo eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente, no âmbito dos Poderes da União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, fica impedido, pelo prazo de doze meses contados do seu desligamento, de exercer atividade remunerada de lobby ou de representação de interesse relacionada, direta ou indiretamente, com as atribuições do cargo, mandato ou emprego exercido. BRASIL. Congresso. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, 2015.

artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal, o projeto foi arquivado ao final da legislatura de 2018.⁴⁶²

Em 2016, o então Senador Romero Jucá apresentou a PEC nº 47/2016, que pretendia acrescentar o Artigo 38-A na Constituição Federal para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. Por se tratar de emenda constitucional, as disposições positivas têm textualidade mais enxuta e muito se delegou à regulamentação posterior, no âmbito de cada Poder.⁴⁶³ Ainda assim, a PEC nº 47/2016 teve a preocupação de trazer uma breve (a) definição do conceito de *representação de interesses* que englobasse o Poder Executivo, sem se limitar a parâmetros financeiros para qualificação do sujeito ativo.⁴⁶⁴

Fora a simples determinação para que os Poderes, o Ministério Público e os Tribunais de Contas regulamentassem o procedimento de habilitação, credenciamento e descredenciamento – positivado no parágrafo §4º, inciso I, do eventual artigo 38-A – nada mais foi estabelecido quanto ao (b) registro individual. Menos que isso se deu com as categorias (c) divulgação das despesas individuais; (d) divulgação dos gastos do empregador/cliente; (e) procedimento digital; (f) acesso à informação; (g) *enforcement*; e (h) *revolving door*. Para essas questões, sequer a previsão de futura regulamentação foi determinada.⁴⁶⁵

⁴⁶² Para consulta da tramitação legislativa: BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 08 jan. 2020.

⁴⁶³ Na justificação do Projeto de Emenda à Constituição, o senador apontou as enormes dificuldades formais na aprovação de um projeto de lei ordinária para a regulamentação do lobby. “Desde a década de 70, todas as tentativas tomaram forma de projetos de lei ordinária, e, por isso, esbarraram em incontornáveis obstáculos de ordem constitucional, por conta das reservas de competência de cada Poder e de cada instituição para regulamentar o funcionamento das respectivas estruturas administrativas, a afastar, por completo, uma regência una sob a forma de lei ordinária.” (BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 08 jan. 2020)

⁴⁶⁴ Art. 38-A. § 1º. Entende-se por representação de interesses perante o Poder Público a ação de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente ou por interposta pessoa, que tenha por finalidade provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal, como definida no caput deste artigo. § 2º. Poderão ser objeto da ação de representação: I – perante os Poderes, instituições e órgãos da União: a) interesses de quaisquer dos Poderes, instituições e órgãos nacionais e federais.)

⁴⁶⁵ Art. 38-A. § 4º. Os Poderes Executivos e Legislativos dos entes federativos, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais e Conselhos de Contas, as Advocacias Públicas e as Defensorias Públicas regulamentarão, pelas normas próprias, os procedimentos relativos ao tratamento dos agentes de representação de interesses, com ênfase: I – à habilitação, credenciamento e descredenciamento.)

Na realidade, a emenda proposta por Romero Jucá se configura muito mais como uma moção relativa ao direito subjetivo de representação de interesses. Justamente por isso, o parágrafo 5º, do virtual artigo 38-A, trouxe consigo um rol exemplificativo de prerrogativas que poderiam ser conferidas aos representantes de interesses. Direito à voz no âmbito de reunião de comissão legislativa; direito à apresentação de emendas e proposições legais e direito de acostar memoriais ao processo legislativo ou administrativo de seu interesse estão entre as faculdades constitucionalmente conferidas.⁴⁶⁶

Tal como o projeto analisado *supra*, também a PEC nº 47/2016 teve a tramitação encerrada em razão da perda do mandato de seu autor. Em 21/12/2018 foi arquivada, nos termos do artigo 332 do regimento interno, sem que a Comissão de Constituição e Justiça houvesse apresentado parecer preliminar.⁴⁶⁷

A tentativa mais recente de disciplinar o lobby no Brasil, e certamente aquela que melhor corresponde às expectativas e orientações do *CPI*, ainda que de forma insuficiente, é o PL nº 11.025/2018. Acerca da categoria (a) definição de conceitos, o artigo 4º apresentou glossário adequado, enunciando o agente de relações governamentais – indivíduo que exerce atividades de lobby – de modo independente

⁴⁶⁶ Art. 38-A. § 5º. É facultada a adoção, pelas entidades federativas, das seguintes prerrogativas aos agentes de representação de interesses, além de outras reputadas importantes à efetividade da ação destes: I – no Poder Legislativo: a) direito a voz no âmbito de reunião de comissão; b) direito à apresentação formal de emendas a proposições; c) direito ao acompanhamento pessoal da tramitação de matéria de seu interesse, vedado o acesso aos ambientes exclusivos de parlamentares; d) direito de acostar memoriais e documentos a proposições de seu interesse. II – no âmbito do Poder Executivo: a) direito de ser recebido pela autoridade competente; b) direito de acostar memoriais e documentos aos processos de seu interesse; c) direito de informação sobre a inteira tramitação de processos de seu interesse.

⁴⁶⁷ A tramitação da proposta está disponível em: BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 08 jan. 2020.

de sua remuneração.⁴⁶⁸ O parágrafo único do artigo 1º, por sua vez, incorporou o Poder Executivo à submissão normativa.⁴⁶⁹

Os lobistas (agentes de relações governamentais, nos termos do PL 11.025/2018), devem se credenciar perante o órgão responsável pelo controle de sua atuação, no prazo de 10 dias após a primeira interação com a autoridade administrativa.⁴⁷⁰ O registro terá validade de um ano e conterá a identificação do agente de representação de interesses, do agente público ou político com quem houve interação, do representado, bem como do interesse defendido, segundo o artigo 19, parágrafo 2º, da proposta.⁴⁷¹

Quanto à (c) divulgação das despesas individuais, exige-se a apresentação de relatório discriminado anual, contendo a lista de clientes com interesses no órgão de atuação do lobistas, suas atividades, a matéria de seu interesse, bem como os valores recebidos e gastos realizados cujo valor ultrapasse R\$ 5.000,00. As despesas declaradas abrangem, igualmente, as atividades realizadas fora da sede dos órgãos legislativos, mas que tenham como objetivo influir na tomada de decisão discricionária, como elaboração de textos, publicação de livros e contratação de consultoria.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Art. 4º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: II – atividade de lobby: toda ação lícita de defesa de interesse que possui como objetivo final a tomada de uma decisão de autoridade pública. III – agente de relações governamentais: a) o indivíduo que exerce atividades de lobby por interesse próprio ou em favor de pessoa física ou jurídica, grupo de pressão ou de interesse; b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de lobby ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome; c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, bem como seus empregados, dirigentes e representantes, que exerce atividades de lobby ou de representação de interesses em favor de pessoa física ou jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de maneira expressa; e d) o agente público que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de lobby ou representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo.

⁴⁶⁹ Art. 1º, Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público.

⁴⁷⁰ Art. 11. O agente de relações governamentais deverá credenciar-se perante o órgão ou entidade responsável pelo controle de sua atuação, no âmbito do Poder Legislativo ou Judiciário, ou da Administração Pública direta ou indireta do Poder Executivo. §5º Na ocasião da primeira interação entre agente de relações governamentais e autoridade administrativa, aquele não pode ser impedido de exercer atividades de lobby, mesmo que sem credenciamento, hipótese na qual se compromete a realizar o respectivo credenciamento em até dez dias, sob pena de inabilitação.

⁴⁷¹ Art. 19. §2º. O CNRG conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das interações requeridas: I – a identificação do agente público ou político com quem houve interação; II – a identificação do agente de representação; III – a identificação de quem está sendo representado, caso se trate de terceiros; IV – o interesse defendido;

⁴⁷² Art. 12. Sob pena de descumprimento, o agente de relações governamentais deverá encaminhar ao órgão de controle interno do órgão onde atue, até o dia 31 de janeiro de cada ano, relatório discriminando, relativamente ao exercício findo em 31 de dezembro do ano anterior: I – sua

Diferentemente de todos os projetos analisados anteriormente, o PL 11.025/2018 enfrentou o tópico da (d) divulgação dos gastos do empregador/cliente. Em seu artigo 12, parágrafo 2º, determinou que as pessoas jurídicas contratantes de *in-house lobbyists* prestassem relatório financeiro, fornecendo também a origem de seus rendimentos.⁴⁷³

Em relação ao (e) procedimento digital, garantiu-se que o registro das interações governamentais seria assegurado mediante a criação de um formulário de audiências online, mas nada se disse quanto à submissão eletrônica do relatório de atividades anual.⁴⁷⁴

O texto do ex-deputado Jaime Martins teve desempenho notório no quesito (f) acesso à informação. Isso porque o artigo 7º da iniciativa delegou ao portal do Governo Eletrônico a incumbência de garantir publicidade dos registros, formulários de audiências online, inclusive para possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos, em formato de dados aberto e legíveis por máquina.⁴⁷⁵ Outra inovação se deu com a criação do Cadastro Nacional de Relacionamento Governamental – CNRG, responsável por conferir publicidade aos dados dos lobistas e aos relatórios de atividades.⁴⁷⁶

lista de clientes com interesses no órgão onde atue; II – suas atividades realizadas no período em referido órgão; III – natureza das matérias de seu interesse; IV – os valores recebidos e gastos realizados no exercício anterior relativos à sua atuação junto a órgãos e entidades da Administração Pública, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

⁴⁷³ Art. 12. §2º Em se tratando de pessoas jurídicas, incluindo entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, devem ser fornecidos, por meio do relatório de que trata o caput, dados sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

⁴⁷⁴ Art. 6º. Os registros da interação entre agentes de relações governamentais e autoridades administrativas no bojo dos processos de decisão administrativa ou legislativa será assegurado mediante a criação de um formulário de agendamento de audiências online, assegurado o acesso público das solicitações e seu deferimento.

⁴⁷⁵ Art. 7º. A divulgação das informações referentes ao formulário de agendamento de audiências online estará à cargo do portal do Governo Eletrônico do respectivo ente e dos sítios oficiais na internet dos serviços de informação ao cidadão dos órgãos e entidades, atendendo aos seguintes requisitos, entre outros: I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de maneira objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II – possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações III – possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

⁴⁷⁶ Art. 19. Fica criado no âmbito do Poder Legislativo federal o Cadastro Nacional de Relacionamento Governamental – CNRG, que reunirá e dará publicidade aos dados de agentes de relações governamentais e às interações havidas entre estes e autoridades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

O derradeiro protejo certamente alcançaria os parâmetros considerados mínimos para adequação da norma, conforme a metodologia do *Center for Public Integrity*, não fosse a grande lacuna jurídica no escopo da (g) aplicabilidade legal (*enforcement*). Rompendo com o histórico construído desde o PLS 203/1989, a tentativa novel não concedeu função de auditoria aos órgãos estatais. Previu-se apenas sanção de inabilitação, no caso cadastro intempestivo (art. 11, § 5º, *supra*); o indeferimento de renovação por relatório atrasado;⁴⁷⁷ e pena de suspensão ou descredenciamento, por omissão ou falsidade nas informações declaradas, com eventual aplicação de multa de até R\$ 100.000,00, dosada conforme a gravidade do caso, sem prejuízo da responsabilidade criminal independente.⁴⁷⁸ Em compensação, no que tange à (h) *revolving door*, o período de quarentena para servidor público foi alargado para 24 meses.⁴⁷⁹

O PL 11.025/2018 seguiu a mesma sina de tantos outros: com o fim da legislatura, o Deputado Jaime Martins não foi reeleito e – como a proposta ainda não havia sido analisada em nenhuma comissão – não houve a designação de novo parlamentar responsável por conduzir a tramitação. Foi arquivado em janeiro de 2019, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁴⁸⁰

Rememora-se que a análise comparada acima tomou em conta critérios objetivos, desenvolvidos pelo *Center for Public Integrity*, a fim de afastar preferências político-ideológicas, prioridades de mandato e perfil de cada parlamentar responsável pela aprovação – elementos sempre presentes no desenho de qualquer projeto de lei

⁴⁷⁷ Art. 12. §5º. A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará no não credenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, da aplicação das penalidades previstas no art. 15 e do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

⁴⁷⁸ Art. 15. O agente de relações governamentais que atuar com credencial irregular, sem credencial, com credencial falsa ou que, mesmo tendo credenciamento regular, atuar em desacordo com o disposto nesta Lei, será punido de acordo com a gravidade da infração, sendo aplicáveis as seguintes sanções, isoladas ou cumulativamente, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade civil e criminal ou por ato de improbidade administrativa: I – advertência; II – multa; III – suspensão do registro de agente de relações governamentais pelo prazo mínimo de um ano e máximo de três anos; ou IV – inabilitação para o exercício da atividade de agente de relações governamentais pelo prazo mínimo de três anos e máximo de dez anos. §2º. A multa simples será aplicada quando o infrator incorrer na prática de infrações leves ou graves e nas hipóteses em que, advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las no prazo assinalado, devendo seu valor variar entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

⁴⁷⁹ Art. 11. §2º. Será indeferido o credenciamento de agente de relações governamentais que exerça ou tenha exercido, nos 24 meses anteriores ao requerimento, cargo público efetivo.

⁴⁸⁰ Consulta à tramitação disponível em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 11028/2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2187188>. Acesso em: 08 jan. 2021.

não inquirido por comissões temáticas, ou pelo plenário legislativo. Ao se atribuir a pontuação correspondente a cada categoria, foi possível criar o seguinte quadro resumido:⁴⁸¹

Tabela 1 – Pontuação dos projetos de lei de lobby apresentados no Congresso Nacional, conforme índice do *Center for Public Integrity*

| Categoria | (i) PLS 203/1989 | | (ii) PL 1.202/2007 | | (iii) PLS 336/2015 | | (iv) PEC 47/2016 | | (v) PL 11.025/2018 | |
|---|------------------|---|--------------------|--|--------------------|--|------------------|--|--------------------|---|
| | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos |
| (a) Definição de conceitos | 4 pontos | Art. 1º. | 7 pontos | Art. 2º, I, a; Art. 2º, VII. | 7 pontos | Art. 4º, III; Art. 4º, IV. | 7 pontos | Art. 38-A, <i>caput</i> ; Art. 38-A, §3º. | 7 pontos | Art. 1º, parágrafo único; Art. 4º, III. |
| (b) Registro individual | 6 pontos | Art. 1º; Art. 3º, §1º; Art. 3º, §3º. | 5 pontos | Art. 3º; Art. 3º, §6º. | 6 pontos | Art. 5º, <i>caput</i> ; Art. 5º, §6º; Art. 6º, §3º; Art. 9º, <i>caput</i> . | 0 ponto | NULO | 11 pontos | Art. 11, <i>caput</i> ; Art. 11, §3º; Art. 11, §5º; Art. 19, §2º, IV. |
| (c) Divulgação das despesas pessoais | 8 pontos | Art. 3º, <i>caput</i> ; Art. 3º, §1º. | 14 pontos | Art. 7º, <i>caput</i> ; Art. 7º, §1º; Art. 7º, §2º; Art. 7º, §3º; Art. 9º; Art. 3º, §6º. | 14 pontos | Art. 9º, <i>caput</i> ; Art. 9º, §1º; Art. 9º, §2º; Art. 9º, §3º; Art. 9º, 4º. Res. nº 3/2000 - Pres. Rep. | 2 pontos | Res. nº 3/2000 - Pres. Rep. | 12 pontos | Art. 11, §5º; Art. 12, <i>caput</i> ; Art. 12, <i>caput</i> , III; Art. 12, <i>caput</i> , IV; Art. 12, §2º; Res. nº 3/2000 - Pres. Rep. |
| (d) Divulgação dos gastos do empregador/cliente | 3 pontos | Art. 3º, §2º. | 0 ponto | NULO | 0 ponto | NULO | 0 ponto | NULO | 5 pontos | Art. 12, §2º. |
| (e) Procedimento Digital | 0 ponto | NULO | 0 ponto | NULO | 0 ponto | NULO | 0 ponto | NULO | 1 ponto | Art. 6º, <i>caput</i> ; Art. 7º, <i>caput</i> . |
| (f) Acesso à informação | 10 pontos | Art. 7º, I. | 1 ponto | Art. 7º, §4º | 13 pontos | Art. 5º, §2º; Art. 9º, §5º. | 0 ponto | NULO | 16 pontos | Art. 7º; Art. 12, <i>caput</i> ; Art. 12, §3º; Art. 19. |
| (g) Aplicabilidade (<i>enforcement</i>) | 8 pontos | Art. 5º. | 8 pontos | Art. 8º; Art. 7º, §5º; Art. 7º, §7º. | 7 pontos | Art. 9º, §7º; Art. 11; Art. 13. | 0 ponto | NULO | 4 pontos | Art. 11, §5º; Art. 12, <i>caput</i> ; Art. 12, §4º; Art. 12, §5º; Art. 15, <i>caput</i> . |
| (h) <i>Revolving door</i> | 0 ponto | NULO | 2 pontos | Art. 3º, §5º. | 2 pontos | Art. 4º, §3º. | 0 ponto | NULO | 2 pontos | Art. 11, §2º. |
| TOTAL | 39 pontos | | 37 pontos | | 49 pontos | | 9 pontos | | 58 pontos | |

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir da metodologia desenvolvida pelo *Center for Public Integrity*.

A apreciação da tabela acima demonstra como nenhuma proposição legislativa encaminhada ao Congresso Nacional atingiu, até então, os parâmetros mínimos

481

Para tabela completa, vide Apêndice B.

indicados pelo *CPI* (60 pontos). Parte disso decorre da ausência de cotejo entre a norma ulterior com as normas anteriores. O caso do PL 11.025/2018 é ilustrativo, pois, embora tenha avançado significativamente nas estratégias de (f) acesso à informação e na (d) divulgação de gastos do empregador, regrediu no tópico de (g) *enforcement* da norma, atingindo a pior pontuação nesse quesito (com exceção da PEC 47/2016, que sequer procurou enfrentar a questão). Houvesse uma leitura sistemática do histórico legislativo, o resultado compilado das propostas poderia ter sido mais promissor.

O cenário brasileiro carece, portanto, não apenas de uma regulamentação mínima do lobby, mas, igualmente, de uma proposta adequada para a disciplinar a atividade, tomando-se em consideração as orientações elaboradas por organizações internacionais, recomendações da doutrina especializada nacional e regional e – sobretudo – inspirada nos acertos dos trabalhos já realizados.

3.3 APRESENTAÇÃO DO ANTEPROJETO DE LEI PARA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

A escolha metodológica pelo índice do *Center for Public Integrity*, aplicado na seção anterior, deu-se em razão de sua utilidade para comparar diferentes textos jurídicos em critérios objetivos. Esta também foi a justificativa de Raj Chari, Gary Murphy e John Hogan, quando compararam os quadros normativos dos Estados Unidos, Alemanha, Canadá e União Europeia, a fim de contrastar a intensidade regulatória aplicada sobre os lobistas em diferentes ordenamentos.⁴⁸² Isso não significa que exclusivamente o CPI tenha desenvolvido diretrizes sobre a normatização do lobby.

Com efeito, a OCDE estruturou dez princípios para transparência e integridade na atividade de lobby, organizados em quatro eixos temáticos: competitividade e acessibilidade pública; transparência; fomento à cultura da integridade; e mecanismos para implementação efetiva e *compliance*. Trata-se de orientações que devem balizar

⁴⁸² CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007.

os países que buscam atingir o nível regulatório da organização internacional e o padrão desejado para o desenvolvimento nacional e das instituições.⁴⁸³

No âmbito da doutrina, Alberto Bitonti advoga por aquilo que denominou *triângulo ideal* das boas regulamentações de lobby, que consiste na combinação de três ferramentas de governo aberto. Nesse sentido, o primeiro vértice do modelo regulatório seria representado pela divulgação da *agenda pública* dos agentes decisores, ou seja, a exposição, nos portais de transparência, de quem pretenda se reunir com um tomador de decisão. Conforme o autor, a importância dessa ferramenta está no nível agregado, para se avaliar, ao final de um período longo de tempo, quão intenso foi o contato entre várias as partes envolvidas – e não criar um voyeurismo político.⁴⁸⁴

No segundo ângulo dessa estrutura, haveria um registro de transparência que incorporasse não apenas os lobistas, mas, sobretudo, as organizações e conglomerados que os empregassem e contratassem, a fim de mitigar o fenômeno do lobby às ocultas (*shadow lobby*). Por fim, o terceiro vértice seria representado pela “pegada legislativa”, ou seja, um histórico de todas as contribuições que influenciaram no processo de aprovação de uma norma ou ato executivo.⁴⁸⁵

Na literatura brasileira, Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto selecionaram sete elementos que devem estar presentes para compor uma legislação adequada da atividade de influência de interesses privados. Dessa forma, uma boa regulamentação conteria (i) a definição de lobby, lobista e do subconjunto de

⁴⁸³ Os princípios são os seguintes: 1) as nações devem providenciar um ambiente de competição equilibrada entre os diferentes interesses políticos, garantindo acesso materialmente igualitário aos *stakeholders* que buscam influenciar a produção legislativa e de políticas públicas. 2) As regras de lobby devem tomar em consideração aspectos sociopolíticos e institucionais de cada realidade. 3) As regras devem ser coerentes com o quadro regulatório geral. 4) Na elaboração normativa, as nações devem definir claramente os termos lobby e lobista. 5) As nações devem prover um nível adequado de transparência que permitam os agentes públicos, o povo e o mercado obter informação sobre as atividades de lobby. 6) A transparência deve habilitar o escrutínio público das atividades de lobby. 7) As nações devem estabelecer regras claras de conduta para os agentes públicos na relação com lobistas. 8) Os lobistas devem cumprir com padrões mínimos de profissionalismo e transparência. 9) Nações devem ouvir os diversos atores envolvidos no lobby para formulação de estratégias de compliance. 10) Nações devem revisar as regras de lobby com certa frequência, para aprimorá-las diante da experiência. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The 10 principles for transparency and integrity in lobbying**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

⁴⁸⁴ BITONTI, Alberto. Definición y discusión del tema del lobby. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 40.

⁴⁸⁵ BITONTI, Alberto. Definición y discusión del tema del lobby. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 41.

atividades e agentes destinatários da norma; (ii) as obrigações relativas aos lobistas; (iii) disposições relativas aos decisores, incluindo medidas para evitar conflito de interesses; (iv) disposições relativas aos órgãos incumbidos de implementar as normas e fiscalizar seu cumprimento; (v) disposições relativas à transparência e ao controle social; (vi) disposições sancionatórias; e disposições relativas ao exercício de lobby por ex-decisores (*revolving door*).⁴⁸⁶

Por mais que haja uma série de manifestações acerca dos contornos regulatórios, as orientações para regulação do lobby convergem em grande medida. Definições precisas, transparência e acesso à informação, equidade de tratamento e oportunidades são ditames repetidos e perseguidos por aqueles que buscaram parâmetros jurídico-avaliativos sobre as regras da representação de interesses. Tendo isso em vista – bem como todo o estudo até agora elaborado – resta tratar especificamente sobre o anteprojeto de lei para regulamentação do lobby no Brasil. A proposta se encontra colacionada como Apêndice A ao presente estudo, mas será detalhada na sequência.

O anteprojeto se inicia com a parte preliminar. Trata-se do cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que versa sobre a elaboração e a redação legislativa e determina que a lei será estruturada em três partes básicas: preliminar, normativa e final.⁴⁸⁷

Além do título, epígrafe e ementa, elementos formais, o capítulo intitulado “Disposições gerais” carrega os dois primeiros artigos, que cuidam de delimitar o âmbito de incidência normativa. Neste caso, o artigo 1º se volta à definição do objeto e escopo de aplicação da lei, daí porque repetir a ideia inserta na ementa. Determinou-se que a lei seja aplicada nos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A escolha pela incidência idêntica da norma em todos os níveis da Federação se deu em face da defesa da PEC nº 47/2016, quando o ex-

⁴⁸⁶ MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 100-111. Nesse sentido: NASSAR, Paulo; PARENTE, Carlos. **Lobby e comunicação: A integração da narrativa como via de transformação**. São Paulo: ABERJE, 2020, p. 18.

⁴⁸⁷ Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

senador Romero Jucá sustentou que “a simetria e a inteireza normativa sempre reclamaram que não se olvidasse que a atividade de lobby também ocorre nos demais âmbitos da Federação brasileira.”⁴⁸⁸ Tal constatação foi seguido projeto ulterior (PL nº 11.028/2018), avanço que não se pode ignorar.⁴⁸⁹

O artigo 2º segue apresentando o escopo de eficácia normativa ao introduzir um glossário dos conceitos elementares na inovação legislativa, em elogio à técnica empregada no Chile, nos EUA, bem como nos PL 1.202/2007, PLS 336/2015 e PL 11.025/2018, anteriormente abordados. Não obstante isso, a opção foi desenvolver um conceito de lobby autônomo, inspirado no *Lobbying Disclosure Act*, mas ainda atento às previsões da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o artigo 2º, inciso I, definiu lobby a atividade de comunicação, incluindo a respectiva preparação, pesquisa e planejamento – ações colaterais previstas no LDA – exercida por pessoa natural ou jurídica que tenha por objeto promover, defender, obstar ou representar qualquer interesse privado visando influenciar a tomada de decisão. Em suas alíneas, foram enumerados atos discricionários de ambos os Poderes Legislativo e Executivo, mas igualmente atinentes ao Poder Judiciário, na medida em que inclui as decisões de indicação, nomeação e confirmação dos indivíduos para ocupar cargo ou função pública sujeito ao escrutínio do Congresso Nacional – a exemplo dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.⁴⁹⁰ Outra alteração de destaque foi considerar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social como objeto lobby.⁴⁹¹

Para constituir a relação bilateral de influência, o anteprojeto adotou, nos incisos os incisos III e IV do artigo 2º, a denominação “lobista”, para designar o sujeito do polo ativo, e “agente decisor”, para o sujeito passivo. Nesse sentido, seguiu-se a orientação do *Center for Public Integrity* para um enquadramento do lobista

⁴⁸⁸ Conforme Justificação da PEC nº 47/2016. BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 08 jan. 2020.

⁴⁸⁹ Conforme art. 1º do PL nº 11.028/2018.

⁴⁹⁰ Conforme art. 84, XIV, da Constituição Federal.

⁴⁹¹ Conforme art. 21, IX, da Constituição Federal.

independentemente de remuneração, afastando-se tanto da tendência estadunidense quanto à chilena, mas em consonância com o histórico brasileiro.⁴⁹²

Por outro lado, no lugar de seguir a lógica do PLS 336/2015,⁴⁹³ que segregou as autoridades legislativas e administrativas, optou-se por reunir todos os sujeitos passivos sob a categoria de *agente decisor*. A escolha se deu no intento de não excluir qualquer agente público que possa a vir a ser influenciado por um lobista. Daí porque trazer um rol meramente exemplificativo, com cláusula de abertura no parágrafo 2º do mesmo artigo 2º. Isto é, havendo indícios de que determinado agente público possua atribuições decisórias relevantes, qualquer cidadão poderá requisitar à Controladoria-Geral da União (CGU) o respectivo enquadramento como agente decisor.

Motivado pela decisão da Suprema Corte estadunidense em *United States v. Harriss*,⁴⁹⁴ o artigo 2º do anteprojeto se encerra com uma cláusula de limitação normativa. Assim, não se considera lobby – e, portanto, não é disciplinado pela proposta de lei – as comunicações feitas pelos agentes públicos no exercício da função administrativa, as manifestações garantidas pela liberdade de comunicação e do direito fundamental de petição. Também inspirado pela LDA,⁴⁹⁵ inseriu-se remissão legislativa externa⁴⁹⁶ para afastar os acordos de leniência firmados nos termos da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Ademais, garantiu-se independência do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), uma vez que este já é disciplinado pelas normas de contratações públicas.⁴⁹⁷

⁴⁹² Segundo a OCDE, as definições de lobby e lobista devem ser robustas, compreensíveis e suficientemente explícitas para prevenir lacunas oportunistas ou interpretações errôneas. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, Government and Public Trust: Implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying**. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 38).

⁴⁹³ Conforme art. 4º, VI e VII, do PLS 336/2015.

⁴⁹⁴ UNITED STATES OF AMERICA. US Supreme Court. Appeal nº 347 U.S. 612 (1954) (*United States v. Harriss*). District Of Columbia. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>. Acesso em: 01 jan. 2021.

⁴⁹⁵ Conforme Sec. 3. (8). (B): “(xii) made to an official in an agency with regard to a judicial proceeding or a criminal or civil law enforcement inquiry, investigation, or proceeding”. UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. **Lobbying Disclosure Act Guidance**. District of Columbia, 2017. Disponível em: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html. Acesso em: 02. jan. 2021.

⁴⁹⁶ BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. Brasília: Governo do Brasil, 1991, p. 206.

⁴⁹⁷ A nova lei de licitações (PL nº 4253/2020) cuidou de disciplinar o Procedimento de Manifestação de Interesse no art. 80 e nos seguintes. Para verticalizar o tema, vide: STROPPIA, Christianne de Carvalho; Newton Antônio Pinto Bordin. Considerações a respeito do controle dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), pelos Tribunais de Contas. In: GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício (Coords.). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019.

Vencidas as questões preliminares atinentes aos limites de aplicação da norma, o Capítulo II – “Das obrigações do lobista” – inicia a parte propriamente material do anteprojeto. Três seções compõem este trecho, divididas conforme os deveres designados ao lobista no desempenho das suas atividades: i) “Do registro de credenciamento”; ii) “Dos relatórios anuais”; iii) “Das vedações e sanções aplicáveis”. É possível verificar o referido conjunto de obrigações na maior parte das legislações acerca do lobby, inclusive nos PLS 336/2015 e PL 11.025/2018,⁴⁹⁸ os quais tiveram as melhores médias no *ranking* do CPI. O conteúdo normativo, no entanto, é bastante distinto dos projetos nacionais.

Ao abrir a seção I, o artigo 3º do anteprojeto colaciona a obrigação do lobista em promover o credenciamento junto ao sistema eletrônico da Controladoria-Geral da União. Até então, todas as investidas internas para regular a atividade de lobby optaram por descentralizar o banco de credenciamento nos inúmeros órgãos dos Três Poderes, ora criando obrigações legais precisas no funcionamento das Casas Legislativas – redundando em inconstitucionalidade formal por ausência de legitimidade para iniciativa legislativa⁴⁹⁹ – ora dispendo genericamente sobre a criação de um sistema de registro, nos termos dos regimentos internos posteriormente elaborados.⁵⁰⁰ A estratégia sempre foi obrigar os sujeitos privados, não os agentes decisores, a se preocuparem com a realização da transparência, independentemente do quão oneroso possa ser.⁵⁰¹

Essa via não parece ser a mais adequada hodiernamente. Segundo a OCDE, um dos caminhos possíveis para se atingir a transparência nas atividades de lobby é diminuir os custos de transação que os lobistas e empresas enfrentam para agir de acordo com as normas, em especial o tempo para se regularizar. Optar por sistemas concentrados e sob a responsabilidade de um único órgão corrobora com o equilíbrio entre dispêndios e benefícios da regulação para os agentes diretamente afetados.⁵⁰²

⁴⁹⁸ Conforme artigos 5º, 9º e 11 do PLS nº 336/2015 e artigos 11, 12 e 15 do PL nº 11.025/2018.

⁴⁹⁹ Este foi o caso do PLS 203/1989, do ex-Senador Marco Maciel, conforme abordado no capítulo 3.2.

⁵⁰⁰ Conforme art. 3º, § 6º, do PL nº 1.202/2007; art. 5º do PLS nº 336/2015 e art. 11 do PL nº 11025/2018.

⁵⁰¹ Esta foi a tradição inaugurada pelos Estados Unidos, que desde o *Federal Regulation of Lobbying Act* (RLA) propunha a inscrição de lobistas junto às secretarias da câmara e do senado, conforme exposto em detalhes no capítulo 3.1.

⁵⁰² ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, Government and Public Trust:** Implementing the OECD principles for transparency and integrity in

Outra vantagem expressiva desse modelo é que, ao criar obrigações diretas entre os lobistas e a CGU, o anteprojeto não adentra em atribuições legislativas cuja iniciativa é privativa de qualquer das Casas Legislativas, como ocorre com os regimentos internos.⁵⁰³ Com efeito, nada se determina quanto à necessidade de criar ou reestruturar órgãos responsáveis para atender ou fiscalizar os lobistas quando do exercício profissional no Congresso Nacional.

Nessa esteira, a Lei 13.844/2019 estabelece que à Controladoria-Geral da União compete a atuação em defesa do patrimônio público, nas providências necessárias à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal,⁵⁰⁴ prerrogativas complementares para garantia do adequado exercício do lobby. Igualmente, desde a promulgação da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a CGU recebeu incremento institucional para apurar, processar e julgar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas,⁵⁰⁵ tornando-o o órgão de excelência para fiscalizar o cumprimento dos deveres dos lobista.

Na experiência internacional, opção similar foi feita pela *Ley de Lobby* chilena, ao se criar um registro a cargo da *Controladoría General de la República*. No entanto, em vez de esse sistema reunir todas as declarações e informações – como se propõe no anteprojeto – apenas cuidaria dos atos atinentes ao controlador-geral e seus inferiores hierárquicos. Com efeito, entre os textos legais apreciados neste capítulo, a regulamentação adotada pelo Chile foi a que mais descentralizou os sistemas de credenciamento.

Ainda quanto ao artigo 3º do anteprojeto de lei, estabeleceu-se o prazo de tolerância de 10 dias para que o lobista promova seu credenciamento, contados a partir do contato com o agente decisor. A previsão se dá na exata medida do adotado no PL 11.025/2018, a fim de garantir que o direito de petição e acesso aos órgãos públicos não fique sobremaneira obstado pela norma infraconstitucional.⁵⁰⁶ O projeto

lobbying. Paris: OECD Publishing, 2017, p. 55. No mesmo sentido, MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018 p. 108.

⁵⁰³ Conforme art. 51, III e art. 52, XII, ambos da Constituição Federal.

⁵⁰⁴ Conforme art. 51, I, da Lei 13.844/2019

⁵⁰⁵ Conforme art. 8º e seguintes da Lei 12.846/2013.

⁵⁰⁶ NASSAR, Paulo; PARENTE, Carlos. **Lobby e comunicação**: A integração da narrativa como via de transformação. São Paulo: ABERJE, 2020, p. 18.

do ex-deputado Jaime Martins quis ir além e previu dispositivo explícito para determinar que, no primeiro contato com a autoridade pública, o agente de relações não governamentais “não pode ser impedido de exercer atividades de lobby, mesmo que sem credenciamento, hipótese na qual se compromete a realizar o respectivo credenciamento em até dez dias, sob pena de inabilitação.”⁵⁰⁷ No entanto, considerando o período de tolerância anteriormente arrolado, considera-se o acréscimo repetitivo e desnecessário.

Por sua vez, o artigo 4º do texto sob análise determina o conteúdo dos registros de credenciamento. Além dos itens fundamentais em qualquer norma acerca do tema – como a qualificação do lobista e seus clientes – também foi incluída a declaração de remuneração; a matéria e o projeto de lei cuja aprovação ou rejeição é intentada; bem como a indicação de pessoas ou entidades que possam contribuir indiretamente com o financiamento das atividades, na expectativa de mitigar os riscos de *shadow lobby*.

O parágrafo 2º, do mesmo artigo 4º, dispõe sobre um dos tópicos de maior relevância contemporânea na regulamentação do lobby: a *revolving door*. Impede-se o exercício da atividade a qualquer indivíduo que tenha ocupado cargo eletivo, efetivo ou em comissão, emprego permanente, no âmbito dos Poderes, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista ou função dirigente em entidade paraestatal, pelo prazo de 24 meses, contados da data do desligamento. O período de quarentena de dois anos segue a proposta do PL nº 11.025/2018⁵⁰⁸ e a mais recente alteração estadunidense, introduzida pelo *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007.⁵⁰⁹

Conforme o artigo 5º do anteprojeto de lei, os registros devem ser renovados anualmente e qualquer alteração superveniente nas informações prestadas deve ser atualizada em até 10 dias. Desde o PL 1.202/2007, as iniciativas nacionais reproduziram a renovação anual das credenciais, fato louvável por possibilitar um

⁵⁰⁷ Conforme art. 11, § 5º, do PL nº 11.025/2018.

⁵⁰⁸ Conforme art. 11, §2º, do PL nº 11.025/2018.

⁵⁰⁹ CAIN, Bruce E.; DRUTMAN, Lee. Congressional Staff and the Revolving Door: the impact of regulatory change. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 13, n. 1, p. 27-44, mar. 2014, p. 32.

acompanhamento sistemático e macroeconômico das operações de lobby em todo território nacional,⁵¹⁰ além de corroborar com as orientações do CPI.⁵¹¹

O artigo 6º, tanto no *caput* quanto em seu parágrafo único, segue o mesmo sentido: manter um banco de dados atualizado e com informações fidedignas, que franqueiem às instituições governamentais e à sociedade mecanismos de controle sobre a influência política privada. Dessa forma, o lobista que deixar de desenvolver a atividade deverá requerer o cancelamento do respectivo registro, mediante notificação no sistema da CGU. Até esse momento, dispõe o parágrafo único, todas as obrigações e sanções correspondentes permanecem híidas. A necessidade de reportar o encerramento das atividades também obedece às recomendações do CPI.⁵¹²

Para facilitar a experiência de transparência e acelerar as inferências do controle social, o artigo 7º prevê que os registros de credenciamento sejam reunidos publicados e atualizados mensalmente, sob a forma eletrônica, devendo ser assegurado o acesso público, fácil e célere.⁵¹³ Na parte final do dispositivo, foi incluída remissão legislativa interna – “observado o disposto no parágrafo único do art. 19”. Isso foi feito porque, além de cumprir o disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o anteprojeto avançou na temática do governo eletrônico e trouxe requisitos adicionais para transparência administrativa, como se verá adiante.

Encerrando a seção I, do Capítulo II, o artigo 8º enuncia ao lobista o dever de informar a sua condição perante o agente decisor, tão logo quanto seja requisitado, bem como as pessoas ou entidades em nome das quais se promove a representação de interesses privados no momento do contato. Disposição similar é encorajada pelo Instituto de Relações Governamentais, ao recomendar que, no contato com agentes decisores, os profissionais na área identifiquem a entidade que representam, declarando seus interesses e a finalidade de sua participação no processo decisório.

⁵¹⁰ Para Timothy Lapira e Herschel Thomas, a construção de um banco de dados que permaneça atualizado ao longo dos anos franqueia a toda comunidade científica, às instituições governamentais e para toda sociedade civil elementos para inferências relevantes que podem auxiliar no aprimoramento normativo futuro. (LAPIRA, Timothy M.; THOMAS, Herschel F. The lobbying disclosure act at 25: challenges and opportunities for analysis. **Interest Groups & Advocacy**, v. 9, n. 3, p. 257-271, 28 ago. 2020, p. 270).

⁵¹¹ Conforme item 6 da metodologia do *Center for Public Integrity*, apresentada no capítulo 3.2.

⁵¹² Conforme item 25 da metodologia do *Center for Public Integrity*, apresentada no capítulo 3.2

⁵¹³ Conforme art. 3º da Lei nº 12.527/2011.

Trata-se de norma de conduta que fomenta a transparência, a honestidade e a integridade na relação de lobby.⁵¹⁴

Sequencialmente, a seção II aborda um novo conjunto de obrigações relativas ao lobista, todas atinentes ao relatório anual. Logo no *caput* do artigo 9º, o anteprojeto impõe ao sujeito ativo o protocolo de um relatório discriminado acerca das atividades desenvolvidas ao longo do ano anterior. A redação do *caput* segue a proposta do ex-deputado Jaime Martins, respeitando-se o termo final da submissão no dia 31 de janeiro de cada ano.⁵¹⁵ Todavia, o conteúdo foi significativamente ampliado e seguiu a estrutura delineada no *Lobbying Disclosure Act*, enumerando-se as diferentes declarações prestadas.⁵¹⁶

Assim, nos incisos subsequentes, exige-se (i) a notificação de eventuais alterações ainda não atualizadas nos registros de credenciamento, atinentes à qualificação do lobista; (ii) o detalhamento da natureza das matérias objeto de lobby e a indicação específica da legislação, projetos de lei e demais atos que possam ser objetos de lobby;⁵¹⁷ (iii) a indicação dos agentes decisores contatados; (iv) sendo pessoa jurídica, a indicação das pessoas naturais responsáveis pela representação e interesses privados; (v) os valores recebidos e gastos realizados no exercício anterior, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 5.000,00;⁵¹⁸ (vi) as despesas efetuadas pelo declarante com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultorias, realização de eventos, inclusive sociais, ainda que realizadas fora das repartições públicas ou paraestatais;⁵¹⁹ bem como (vii) uma declaração atestando ter

⁵¹⁴ INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS. **Guia de melhores práticas da atividade de relações governamentais**. São Paulo, 2019, p. 8. Disponível em: <https://www.irel.gov.com.br/guia-de-melhores-praticas-da-atividade-de-relacoes-governamentais/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

⁵¹⁵ Conforme art. 12, *caput*, do PL nº 11.025/2018.

⁵¹⁶ Conforme *Lobbying Disclosure Act of 1995*, Sec. 5. (b): CONTENTS OF REPORT. (UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. **Lobbying Disclosure Act Guidance**. District of Columbia, 2017. Disponível em: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html. Acesso em: 02. jan. 2021).

⁵¹⁷ Conforme item 20 da metodologia do *Center for Public Integrity*, apresentada no capítulo 3.2.

⁵¹⁸ Redação e *quantum a de minimis* conforme art. 12, IV, do PL nº 11.025/2018.

⁵¹⁹ Dispositivo semelhante pode ser encontrado no art. 7º, §3º do PL nº 1.202/2007, no art. 9º, §4º, do PLS nº 336/2015, bem como no art. 12, §1º, II, do PL nº 11.028/2018. Além de considerar as despesas com preparação, planejamento e atividades de influência para além do mero contato direto com o agente decisor, a classificação de despesas possibilita um olhar mais amplo e de forma agregada acerca da dinâmica do mercado, conforme item 14 da metodologia do *Center for Public Integrity*.

pleno conhecimento das normas sobre tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas.⁵²⁰

Ulteriormente, no parágrafo primeiro deste artigo 9º, o anteprojeto estabelece que as pessoas jurídicas que contratem ou desempenhem atividades de lobby devem fornecer, igualmente, dados sobre sua constituição, além da relação de pessoas que lhes prestam os serviços de lobby. Trata-se de disposição destinada a disciplinar os departamentos de relações governamentais internos a grandes empresas – denominados *in-house lobbyists* – tal como ocorreu com a evolução da legislação estadunidense.⁵²¹

A cláusula conclusiva da seção II, positivada no parágrafo 2º do artigo *supra*, disciplina a sanção administrativa pela omissão, falsidade ou recusa na prestação das informações requisitadas pelo artigo 9º. Por mais que a seção III, aberta logo após, cuide integralmente das sanções aplicáveis por violação das normas, a pena especialmente prevista para infração nos relatórios anuais atrai o dispositivo para a seção II.⁵²² Dessa forma, o descumprimento, comissivo ou omissivo, na obrigação de reportar, importará no descredenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo do acionamento do sistema punitivo criminal e administrativo.

A terceira e última seção do Capítulo II trata “Das vedações e sanções aplicáveis” aos lobistas que agirem em desacordo com as obrigações legais. Isto posto, o artigo 10 segue a tradição inaugurada pelo ex-deputado Carlos Zarattini e ampliada nos projetos de lei posteriores.⁵²³ Primeiramente, ao lobista fica defeso provocar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição. Vedação similar pode ser encontrada na Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), relativamente ao advogado que angariar ou captar causas indevidamente.⁵²⁴ Igualmente, é interdito prejudicar ou perturbar

⁵²⁰ Nos termos do art. 5º, I, da Resolução nº 03 de 2000, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, é permitida a entrega de brindes de valor econômico até R\$ 100,00. Dessa forma, o dispositivo do anteprojeto de lei atende ao item 23 da metodologia do *Center for Public Integrity*, apresentada no capítulo 3.2, na medida em que limita seu conteúdo econômico e exige a divulgação da cortesia.

⁵²¹ HOMAL, Craig. *Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. Public Citizen*, v. 11, p. 01-18, 2006, p. 08. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em 29. dez 2020

⁵²² A mesma organização foi adotada nos projetos anteriores, conforme art. 7º, § 5º, do PL nº 1.202/2007; art. 9º, § 7º, do PLS nº 336/2015; e art. 12, §5º, do PL nº 11.025/2018.

⁵²³ Conforme art. 4º, do PL nº 1.202/2007, art. 10 do PLS nº 336/2015, e art. 13 do PL nº 11.028/2018.

⁵²⁴ Conforme art. 34, IV, da Lei 8.906/1994.

reunião, sessão, ou audiência de interesse público e, por fim, receber prêmio ou qualquer sorte de bonificação a título de honorários de êxito.⁵²⁵

Na sequência, o artigo 11 prescreve as sanções correspondentes aos ilícitos administrativos. Diferentemente de outras tentativas de regulamentação, houve opção por enquadrar a violação a qualquer obrigação legal como improbidade administrativa, com o acionamento do aparato punitivo previsto na Lei nº 8.429/1992, tanto no que se refere à condenação, quanto ao processo sancionador. Justamente por isso, as penas arroladas no *caput* se limitam a advertência, suspensão do registro do lobista pelo prazo de um a três anos, ou a inabilitação para o exercício da atividade de lobby por até dez anos.

Tantos os projetos de autoria de Walter Pinheiro e de Jaime Martins previram, ainda, a imposição de multa pecuniária acompanhada da apuração de improbidade administrativa. No entanto, considerando que a própria Lei nº 8.429/1992 já positivou a sanção de multa, em seu artigo 12, entendeu-se desnecessária a reprodução da pena ou a fixação de novos parâmetros para sua dosimetria. Além de incorrer em eventual incompatibilidade entre as normas, seria possível interpretar que a dupla previsão estaria a violar o princípio do *ne bis in idem* – aplicável ao Direito Administrativo⁵²⁶ – bem como que a dilatação dos limites de dosagem transbordasse a legalidade e a tipicidade.⁵²⁷

Os parágrafos do artigo 11 indicam como as sanções devem ser aplicadas subsidiariamente, em casos de descumprimento frontal à norma, não em trivialidades, cumprindo à finalidade de desestimular a prática de condutas vedadas e constranger a realização das obrigações.⁵²⁸ Daí porque o parágrafo primeiro concede à Controladoria-Geral da União a possibilidade de regular as hipóteses de diferimento dos prazos, notadamente para credenciamento como lobista, ou para regularizar as

⁵²⁵ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses**: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil. 2004. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p. 183.

⁵²⁶ Para Alejandro Nieto, a duplicidade normativa sancionadora é justamente a consequência de uma incoerência ou falta de coordenação da legislação. NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid: Technos, p. 442.

⁵²⁷ DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. A concepção funcional de bens jurídicos para a unificação dos efeitos do princípio *ne bis in idem* na seara extrapenal sancionadora disciplinar. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 125-152, abr./jun. 2019, p. 139.

⁵²⁸ Conforme MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 872-873.

declarações anuais. Por sua vez, o parágrafo segundo especifica, com maior grau de clareza, que os casos de infrações consideradas leves e não-reincidentes serão abonados com a mera advertência, devendo o infrator fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição das demais sanções.⁵²⁹

Finalmente, o artigo 12 conclui a seção III, bem como o Capítulo II – “Das obrigações do lobista.” Dispõe que as pessoas físicas e jurídicas credenciadas no termo da lei poderão ser convocadas pelas autoridades da CGU, a fim de prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou os meios empregados em suas atividades. Os projetos do ex-deputado Carlos Zarattini (PL 1202/2007) e do ex-senador Walter Pinheiro (PLS nº 336/2015) já contavam com dispositivo no mesmo sentido, mas foram ignorados quando da nova proposição em 2018. A omissão foi um erro, na medida que o próprio *Center for Public Integrity* recomenda que as autoridades encarregadas tenham poder de auditoria sobre os agentes de lobby.⁵³⁰

O Capítulo III versa sobre as obrigações do agente decisor e foi, em grande parte, inspirado na experiência chilena. Em que pese a *Ley de Lobby* tenha ficado aquém dos padrões regulatórios internacionais, haja vista que delegou poucas tarefas ao sujeito privado, seu grande mérito foi concentrar esforços em criar mecanismos de transparência voltados à administração pública, em especial os registros de agenda pública.⁵³¹

Desse modo, após 60 dias da posse do cargo, mandato, emprego ou função pública, o agente decisor deverá criar seu registro de agenda pública junto ao sistema eletrônico da CGU. O lapso temporal de dois meses toma em consideração a curva de aprendizado existente em todo início de posição política, de modo a não onerar sobremaneira o decisor, em especial nos pequenos municípios, onde a falta de estrutura tecnológica dificulta a eficácia das obrigações.⁵³² Bem por isso, coube à CGU desenvolver sistema próprio e facilitado, incumbindo ao agente público a mera descrição de informações.

⁵²⁹ Redação similar é encontrada no art. 14, §1º, do PLS nº 336/2015 e no art. 16, §1º, do PL 11.025/2018.

⁵³⁰ Conforme item 39 da metodologia do *Center for Public Integrity*, apresentada no capítulo 3.2

⁵³¹ DRAGO, Marcelo. Prólogo. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 12.

⁵³² BATISTA, Mariana. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos pequenos municípios brasileiros**: fatores internos e externos. Brasília: Enap, 2017, p. 55-60.

De modo análogo à *Ley n° 20.730/2014*,⁵³³ o artigo 14 do anteprojeto dispõe que as agendas públicas devem informar (i) as audiências ou reuniões realizadas com a interseção de lobistas, incluindo o tema tratado, a data e o local do evento; (ii) a indicação do lobista e das pessoas ou entidades em nome do qual se realizou a reunião; (iii) a indicação dos assessores, secretários e demais presentes que acompanharam o ato; (iv) os convites percebidos para a participação em conferências, encontros, congressos ou outros eventos, com o objetivo de homenagear ou prestigiar o próprio ou outros decisores, incluindo eventual pagamento de despesas de viagem e hospedagem; bem como (v) a individualização de eventuais brindes percebidos em razão da qualidade de agente decisor, com ou sem valor econômico.

A iniciativa persegue aquilo que Alberto Bitonti designou como o primeiro vértice do triângulo regulatório ideal. Busca-se conferir publicidade aos encontros entre agentes privados e os representantes da sociedade, não apenas constrangê-los, pela pressão social, a agir com idoneidade, mas sobretudo para garantir paridade da participação no processo decisório. Como destaca Bitonti, se, ao final do período de um ano, temos que um ministro seu reuniu centenas de vezes com um lobista e apenas dez vezes com outro competidor, então é possível avaliar como se deu essa relação. Assim, ao passo em que o sistema atinge predicados de transparência e controle social, também produz informações úteis no nível agregado.⁵³⁴

Na esteira da publicidade administrativa, o artigo 15 do anteprojeto determina que os registros efetuados nas agendas públicas serão atualizados e publicados

⁵³³ Ley 20.730/2014. Artículo 8°.- Los registros de agenda pública establecidos en el artículo anterior deberán consignar: 1) Las audiencias y reuniones sostenidas y que tengan por objeto el lobby o la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que se señalan en el artículo 5°. En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada. El que, al solicitar reunión o audiencia, omitiere inexcusablemente la información señalada en el inciso anterior o indicare a sabiendas información inexacta o falsa sobre tales materias, será sancionado con multa de diez a cincuenta unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de las otras penas que pudieren corresponderle. 2) Los viajes realizados por alguno de los sujetos pasivos establecidos en esta ley, en el ejercicio de sus funciones. Deberá publicarse en dicho registro el destino del viaje, su objeto, el costo total y la persona jurídica o natural que lo financió. 3) Los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación, que reciban los sujetos pasivos establecidos en esta ley, con ocasión del ejercicio de sus funciones. En dichos registros deberá singularizarse el regalo o donativo recibido, la fecha y ocasión de su recepción y la individualización de la persona natural o jurídica de la cual procede.

⁵³⁴ BITONTI, Alberto. Definición y discusión del tema del lobby. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019, p. 41.

mensalmente, a encargo do agente decisor, no portal eletrônico da CGU.⁵³⁵ As qualidades de acessibilidade e facilidade na obtenção de informações devem ser respeitadas, em conformidade com a legislação de transparência – notadamente a Lei nº 12.527/2011.

Ulteriormente, o artigo 16 impõe igualmente o dever de identificação ao agente decisor, o qual deve revelar a função ou cargo que ocupa sempre no início de cada encontro com o lobista, bem como quando for requisitado. Cuida-se de dispositivo nivelador das relações entre sujeitos ativos e autoridades: ambos devem declarar sua exposição à norma. A finalidade precípua da obrigação é auxiliar na cognição das partes quanto à relação estabelecida, de modo que – no caso de constatação de ilícito – reste vencida a alegação relativa ao elemento subjetivo do tipo. Afinal, aquele que deixou de cumprir com o dever de informar – seja o lobista, seja o agente decisor – não pode ser beneficiado pela dúvida sobre a existência de lobby.

A seção II desse capítulo, composta pelos artigos 17 e 18 cuida da igualdade de tratamento entre lobistas, tratamento este conferido pelo agente decisor. Para a OCDE, um dos objetivos curiais na regulamentação do lobby é garantir igualdade de condições aos diferentes *stakeholders* da disputa política (*to level the playing field*). A fim de tornar isso possível, é necessário justiça, abertura e inclusão entre os diferentes grupos de pressão.⁵³⁶

Daí porque muitos projetos de lei positivaram o dever de tratamento equânime entre os interessados,⁵³⁷ em que pese o princípio da impessoalidade administrativa – disposta no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal – seja supostamente bastante para atingir o mesmo resultado. Com efeito, a determinação legal complementa a disposição constitucional e lhe confere mais clareza e precisão semântica.⁵³⁸

⁵³⁵ O dever de atualização periódica foi reproduzido no *Artículo 9º*, da *Ley de Lobby* (Ley nº 20.730/2014 – Chile): La información contenida en los registros a que se refiere el artículo 7º será publicada y actualizada, al menos una vez al mes, en los sitios electrónicos a que hace referencia el artículo 7º de la ley Nº 20.285, sobre acceso a la información pública. Respecto de los sujetos pasivos indicados en los numerales 2), 3), 5), 6) y 8) del artículo 4º, dicha información se publicará en el sitio electrónico establecido en las normas de transparencia activa que los rijan.

⁵³⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, governments and public trust:** implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying. Paris: OECD Publishing, 2014, p. 26.

⁵³⁷ Conforme art. 2º, V, do PLS nº 336/2015 Art. 2º. O exercício das atividades disciplinadas nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios: V – garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões (redação idêntica está presente no art. 2º, IV, do PL nº 11025/2018).

⁵³⁸ “Ou seja, em grande medida, todos os direitos fundamentais, sejam de liberdade ou sociais, estão dependentes de alguma conformação legal, sem a qual têm uma efectividade mais débil. No

Na hipótese do artigo 17 do anteprojeto, a redação da norma se espelhou, novamente, no caso chileno.⁵³⁹ Nesse sentido, os agentes decisores devem manter igualdade de tratamento perante os lobistas que requeiram ou solicitem reuniões ou encontros sobre o mesmo assunto ou tema. Para assegurar o cumprimento dessa disposição, o artigo 18 determina que, tendo atendido ou consultado qualquer pessoa credenciada para a representação de interesses privados, o agente decisor responsável deve propiciar igual oportunidade de manifestação a, ao menos, uma parte contrária ao interesse atendido. Ainda assim, o atendimento ou a consulta inicial deve ocorrer, preferencialmente, em audiências públicas conjuntas, nos termos do parágrafo único seguinte.

O último capítulo da parte normativa do anteprojeto de lei – Capítulo III – dedicou-se a tratar “Da execução da Lei”, tanto em um viés relativo à aplicabilidade (*enforcement*) da norma, quanto nas ferramentas necessárias para garantir a boa efetividade legal.

O artigo 19 reuniu as atribuições da Controladoria-Geral da União, órgão vocacionado para combate à criminalidade na administração pública, como anteriormente salientado. As competências da CGU ora arroladas foram orientadas pela seção 6 do *Lobbying Disclosure Act – disclosure and enforment*, com a divergência de que a norma estadunidense conferiu os deveres de fiscalização à estrutura do Poder Legislativo, qual seja, a escrivania da Câmara dos Deputados (*Clerk of the House of Representatives*) e a secretaria do Senado (*Secretary of the Senate*).⁵⁴⁰

mínimo, o grau de certeza de qualquer direito fundamental aumenta através de lei ordinária conformadora e aumentam, conseqüentemente, as respectivas justiciabilidade e efetividade. NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais:** teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 161-162.

⁵³⁹ Conforme Ley nº 20.730/2014 do Chile: Artículo 11.- Las autoridades y funcionarios señalados en los artículos 3º y 4º deberán mantener igualdad de trato respecto de las personas, organizaciones y entidades que soliciten audiencias sobre una misma materia.

⁵⁴⁰ (a) IN GENERAL.—The Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives shall— (2) review, and, where necessary, verify and inquire to ensure the accuracy, completeness, and timeliness of registration and reports; (3) develop filing, coding, and cross-indexing systems to carry out the purpose of this Act, including— (A) a publicly available list of all registered lobbyists, lobbying firms, and their clients; and (B) computerized systems designed to minimize the burden of filing and maximize public access to materials filed under this Act; (7) notify any lobbyist or lobbying firm in writing that may be in noncompliance with this Act; (8) notify the United States Attorney for the District of Columbia that a lobbyist or lobbying firm may be in noncompliance with this Act, if the registrant has been notified in writing and has failed to provide an appropriate response within 60 days after notice was given under paragraph (7).

Dessa forma, compete à CGU revisar e avaliar a integridade, a veracidade, a tempestividade, a precisão e a atualidade das informações prestadas nos três veículos de transparência (agendas públicas, credenciamento e relatórios anuais), acionando o responsável caso seja constatada alguma desconformidade, para prestar esclarecimentos. Igualmente, deve o órgão desenvolver sistemas operacionais, plataformas ou quaisquer outros meios que facultem, com transparência e eficiência, o protocolo eletrônico e divulgação pública das referidas informações. Em terceiro lugar, constatada a ocorrência de ilícitos administrativos previstos na lei, deve reportar à autoridade máxima de cada órgão ou entendida dos Poderes Executivo e Legislativo, respeitados os respectivos regulamentos e procedimentos internos.

Sequencialmente, o artigo 20 conjuga noções de governo eletrônico com o aprimoramento da transparência.⁵⁴¹ Redação semelhante foi proposta no PL 11.025/2018, com a delegação da atividade de divulgação de informações a portal independente do Poder Executivo (portal do Governo Eletrônico).⁵⁴² Ocorre que, desde a promulgação do Decreto nº 8.777/2016, a gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal está sendo coordenada pela Controladoria-Geral da União, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA.⁵⁴³ Assim, entende-se adequada a reunião de competências sob a alçada da CGU.

Acerca dos requisitos para publicidade das informações, o anteprojeto corroborou com o parágrafo 3º, do artigo 8º, Lei nº 12.527/2011, garantindo que os dados veiculados coloquem o usuário numa posição ativa, além da mera leitura disponibilizada pelo órgão público.⁵⁴⁴ Assim, as informações relativas à atividade de lobby devem atender aos seguintes requisitos: (i) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso de maneira objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão; (ii) possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários,⁵⁴⁵ como planilhas e texto; (iii) tornar plausível o

⁵⁴¹ Por governo eletrônico, entende-se a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para o aprimoramento da estrutura organizacional e funções de governo. (TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government – a literature review. **Government information quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167 – 178, Apr. 2019, p. 167.

⁵⁴² Conforme art. 7º do PL nº 11.025/2018.

⁵⁴³ Conforme art. 5º do Decreto nº 8.777/2016.

⁵⁴⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação**: Lei 12.527/2011. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 129.

⁵⁴⁵ Dados abertos são dados que podem ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer um, ainda que sujeitos à autorização para compartilhamento. OPEN KNOWLEDGE

acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; (iv) divulgar a metodologia utilizada para estruturação da informação; (v) garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso; (vi) indicar instruções que permitam ao requerente se comunicar com o órgão ou entidade; e (vii) garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.⁵⁴⁶

Ademais, em atenção ao recomendado pelo *Center for Public Integrity*,⁵⁴⁷ o artigo 21 previu que a CGU, através de portarias, elaborasse guias de orientação para o adequado registro de credenciamento e das agendas públicas, bem como para auxiliar na apresentação dos relatórios anuais. O próprio *Lobbying Disclosure Act* contém dispositivo semelhante, revelando que a intenção do legislador não está na cruzada ou no caça às bruxas contra agentes desviantes,⁵⁴⁸ mas, ao contrário, busca a facilidade no cumprimento da norma e a redução nos custos de transação para estar em conformidade.⁵⁴⁹

Já em tom de conclusão, o artigo 22 encerra a parte normativa do anteprojeto de lei ao determinar, tal como o fez a Lei Anticorrupção,⁵⁵⁰ que nada do ali disposto exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica ou atividade financeira ilícita, restringindo o âmbito de atividade da CGU em respeito à divisão administrativa funcional.

Há plena possibilidade de cumulação das sanções do anteprojeto de lei com aquelas decorrentes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, quando as mesmas condutas praticadas no plano dos fatos configurassem ilícito sob duas

FOUNDATION. **Open data handbook**. London, 2010. Disponível em: <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>. Acesso em: 17 jan. 2021.

⁵⁴⁶ Conforme art. 7º do PL nº 11.025/2018.

⁵⁴⁷ Conforme item 30 da metodologia do *Center for Public Integrity*, apresentada no capítulo 3.2

⁵⁴⁸ Acerca da perseguição infundada – e, muitas vezes, violadora de direitos fundamentais –, contra agentes públicos suspeitos de corrupção, vide VASCONCELOS, Maria Teresa. **Corrupção, crimes de colarinho branco e o Direito Penal do Inimigo**: O corrupto é o inimigo da vez? Curitiba: Juruá, 2019.

⁵⁴⁹ Lobbying Disclosure Act. SEC. 6. [2 U.S.C. 1605] DISCLOSURE AND ENFORCEMENT. (a) IN GENERAL—The Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives shall— (1) provide guidance and assistance on the registration and reporting requirements of this Act and develop common standards, rules, and procedures for compliance with this Act.

⁵⁵⁰ Lei 12.846/2013. Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

legislações administrativas. Como salienta Aloísio Zimmer, não haveria ofensa ao princípio do *ne bis in idem*, na medida em que cada sanção protegeria um bem jurídico distinto.⁵⁵¹

As disposições finais do anteprojeto carregam consigo apenas o dispositivo relativo à vigência de lei. Em que pese o fato de muitas redações legislativas encerrem seu texto com cláusula de revogação, não se trata de anteprojeto apresentado como substitutivo de lei, mas de verdadeira inovação jurídica. Não seria proveitoso, portanto, inserir dispositivo revogatório genérico, primeiro porque o artigo 9º da Lei Complementar nº 95/1995 veda o enunciado impreciso,⁵⁵² segundo pois é cediço que a norma posterior, quando de igual hierarquia, anula a anterior.⁵⁵³

Dessa forma, encerrando-se o anteprojeto como um todo, o artigo 23 concede um ano para vacância legislativa. Não poderia ser diferente, considerando a necessidade da construção de ferramentas e portais que possibilitem a submissão e a divulgação das informações exigidas e, sobretudo, a interferência estatal na atividade econômica, ao se regular o exercício da profissão de lobista.

Como se demonstrou, o anteprojeto de lei ora anexo é fruto de uma série de inspirações: recomendações de organismos internacionais, conclusões doutrinárias, comparações com o estrangeiro e aprendizados com o histórico nacional. Não é, porém, uma colcha de retalhos. Os dispositivos elaborados foram adequados com uma sistemática destinada a conferir uma regulamentação autorizativa do lobby, mas sempre em respeito aos mandamentos nucleares do Direito Administrativo. Buscou-se conferir uma moldura normativa que, de um lado, conferisse ao agente decisor as vantagens da livre competição de ideias; de outro, garantisse a transparência necessária para operar o controle social e mitigar os riscos de captura do Estado por interesses privados.

O resultado foi uma proposta contemporânea e uniforme, atenta aos perigos do relacionamento público-privado, mas que ainda o celebra como virtude democrática. Não por menos, ao compará-lo com os demais intentos nacionais – através da

⁵⁵¹ ZIMMER, Aloísio. **Lei Anticorrupção**: Lei 12.846/2013. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 396.

⁵⁵² Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

⁵⁵³ Conforme art. 2º, §1º, do Decreto-Lei 4.657/1942.

metodologia desenvolvida pelo *Center for Public Integrity* – o anteprojeto aqui defendido atingiu a primeira colocação, nos termos do Apêndice B.

CONCLUSÕES

A numeração abaixo indica, no primeiro algarismo, o capítulo do qual a afirmação foi extraída; no segundo, a sequência das conclusões.

1.1. A teoria de grupos, inaugurada por Arthur Bentley, considera os grupos como a unidade mínima de estudo da Ciência Política e um dado natural de todas as sociedades modernas. Longe de denotar um sentido negativo para a disputa de interesses sociais, a visão contemporânea da teoria defende o pluralismo político como essencial para realizar a poliarquia – regime maximizado da democracia.

1.2. Em que pese existam diversas classificações para os agrupamentos humanos, filia-se à corrente dicotômica ou comportamental. Assim, os grupos de interesses se diferenciam de mobilizações sociais esporádicas por possuírem, simultaneamente, uma existência institucional, uma vontade deliberada de influenciar decisões políticas, bem como autonomia frente ao governo e a partidos políticos.

1.3. Conceitua-se lobby como a atividade de influenciar os processos decisórios políticos dos Poderes do Estado, em benefício de interesses privados. No Poder Legislativo, as comissões mistas e temáticas envolvidas no processo legislativo se apresentam como alvo prioritários, considerando a facilidade em sustentar posições técnicas. No Poder Executivo, o lobby ocorre sobretudo em face das autarquias e agências reguladoras. No Poder Judiciário, a defesa de interesses privados se dá através do ajuizamento ou financiamento de ações de importância sistêmica, por meio da atuação como *amici curiae*, bem como na escolha dos membros integrantes da administração da Justiça.

1.4. Além do lobby em sentido objetivo (atividade), há o lobby em sentido subjetivo, sinônimo de grupo de interesse, usualmente utilizado para designar setores produtivos específicos, objetivos determinados, ou a qualidade dos agentes envolvidos. Nessa acepção, identificaram-se quatro espécies de lobby, o público, o classista, o privado e o institucional.

1.5. No Brasil, a participação popular – elemento habilitador do lobby – foi positivada como direito fundamental, através da cláusula de abertura material do

artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal. A fim de demarcar a ruptura com o Estado Ditatorial pré-1988, o constituinte disciplinou uma série de instituições participativas que convocam o cidadão a decidir sobre os rumos da política. É o caso do plebiscito, do referendo, da lei de iniciativa popular e das audiências públicas.

1.6. Enquanto direito fundamental, a participação popular é dotada de multifuncionalidade, ou seja, possui diversas dimensões que variam de conteúdo no caso concreto. Desse modo, a norma habilitadora de intervenção popular pode ser encontrada nos enunciados relativos à liberdade de expressão e de comunicação, ao direito de petição, de associação, bem como de acesso à informação.

1.7. Porque opostas ao período autoritário, as instituições participativas são traduzidas na doutrina brasileira com um certo otimismo inconsequente, como sendo inerentemente positivas ao interesse público. Porém, a inclusão de uma pluralidade de agentes na esfera política vem acompanhada de uma série de conflitos sociais. Por um lado, a abertura democrática franqueia um maior controle sobre os desvios da Administração Pública; por outro, pode contribuir para a corrupção do regime republicano.

2.1. A fim de refutar a teoria do *homo economicus*, segundo a qual os sujeitos agiriam sempre de modo a maximizar seus ganhos, Herbert Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada. Nesse sentido, a racionalidade dos agentes econômicos seria limitada por problemas como informação incompleta, urgência para a tomada de decisão e ausência de capacidade humana para processar todas as informações relevantes em cada cenário.

Em oposição ao *homem econômico*, Herbert Simon chamou o sujeito da racionalidade limitada de homem administrativo. Enquanto o primeiro tomaria apenas decisões ideais, que lhe trouxessem as maiores vantagens, o segundo tentaria se aproximar da escolha mais satisfatória possível.

2.2. O raciocínio desenvolvido por Herbert Simon permanece válido tanto para os agentes de mercado, como para os operadores do setor público. Na administração pública, o caráter normativo do princípio da eficiência impõe ao tomador de decisão atuar tendo como parâmetro o ideal, porém o nível ótimo deve ser contextualizado dentro das limitações da decisão satisfatória, em especial a escassez de informação qualificada.

2.3. Em um modelo inclusivo, em que todas as partes possam contribuir com paridade ao decisor público, o lobby se apresenta como um facilitador da decisão

pública satisfatória. Isso se dá porque os lobistas vão captar e fornecer informações qualificadas ao mandatário público, o qual passa a decidir amparado por dados técnicos, mais completos e mais precisos. Assim, é possível concluir que, nos cenários com igualdade de participação, a presença de lobby é mais vantajosa que sua ausência.

2.4. Por outro lado, quando exercida com hegemonia de determinados grupos de interesses, de maneira não regulada e sem a transparência adequada para o controle social, a atividade de lobby pode colaborar com a captura das políticas públicas.

2.5. Por captura das políticas públicas, entende-se o processo de consistente ou repetidamente direcionar decisões de políticas públicas em favor de interesses específicos de pessoas ou grupos, afastando-as do interesse público. Por sua vez, utiliza-se o interesse público em sua acepção pré-jurídica, ou metassociológica, correspondente ao sistema de valores e objetivos de determinada sociedade. No caso do Brasil, o signo presuntivo do interesse público pode ser extraído da Constituição Federal, sobretudo nos artigos 1º e 3º.

Desse modo, haverá captura do Estado sempre que uma decisão política violar a dignidade humana, ou desprestigiar os objetivos nacionais de desenvolvimento e da erradicação da marginalização social, em benefício de um pequeno grupo de indivíduos e de seus interesses.

2.6. A fim de impedir o enraizamento da captura no seio social, destaca-se a importância no nivelamento do processo participativo (*to level the playing field*). Para isso, é preciso que os processos de participação popular sejam simplificados e de baixos custos aos atores envolvidos; que sejam reduzidas as desigualdades políticas entre os grupos de interesses; as decisões sejam fundamentadas e tomadas a partir de evidências; bem como que o lobby seja regulamentado de modo claro e transparente.

2.7. Existem quatro ilícitos comuns e equivocadamente identificados com o lobby – a corrupção ativa, o tráfico de influência, a exploração de prestígio e a advocacia administrativa.

2.8. O lobby não se confunde com a corrupção ativa pois, diferentemente do que ocorre com o ilícito penal, o lobista não oferta ou promete vantagem indevida a funcionário público. Na realidade, a atividade de influência se dá no ambiente do convencimento racional e as únicas trocas são aquelas relativas a informações

qualificadas e legítimas, transmitidas através dos disponíveis para participação popular.

2.9. Igualmente, não há similitude entre o tráfico de influência e o lobby. Conforme exegese da Convenção de Mérida de 2003, o comércio de fumaça ocorre somente se o particular utilizar de sua influência para obter benefício indevido por parte da Administração. No caso do lobby, busca-se convencer o administrador, no campo da hermenêutica e da discricionariedade, a tomar a decisão lícita que melhor satisfaça o interesse privado em jogo.

Em que pese o fato de algumas correntes doutrinárias defenderem que a posição de poder ou vínculo inerente ao *intraneus* configure elemento objetivo do tipo penal, entende-se que o grau da influência, seja razoável ou abusiva, em nada interfere para a consumação do delito. Assim, o elemento de *discrimen* entre o tráfico de influência e o lobby estaria na tentativa de obter ato ilícito da administração.

2.10. O raciocínio desenvolvido acerca do tráfico de influência se aplica integralmente à exploração de prestígio, tipo penal que varia apenas quanto ao sujeito passivo do crime, especificamente a Administração da Justiça.

2.11. Observa-se a advocacia administrativa quando o funcionário público se vale de suas prerrogativas funcionais para obter pretensões privadas. Diferentemente dos demais delitos tratados, o tipo previsto no artigo 321 do Código Penal possui sujeito ativo específico, o funcionário público. Contudo, não merece ser confundido com o *lobby público*, correspondente à atuação de entes e órgãos da administração que, valendo-se das mesmas estratégias de influência que os demais agentes privados, buscam benefícios corporativos.

3.1. Os Estados Unidos foram o primeiro país a regulamentar a atividade de lobby. As normativas sobre a atividade sofreram diversas alterações desde a primeira positivação em 1876 – em 1935, em 1946 (RLA), em 1995 (LDA) e em 2007 (HLOGA) – motivadas por escândalos políticos e desconfiança institucional.

3.2. Atualmente, o *Lobbying Disclosure Act* (LDA), atualizado pelo *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), conta com definições precisas dos conceitos-chave da atividade de lobby; afasta expressamente a incidência da norma em hipóteses de aplicação dos direitos fundamentais; determina obrigações aos lobistas, sobretudo o de registrar-se e reportar atividades trimestralmente; bem como impõe sanções administrativas e criminais pela violação da norma.

3.3. Em que pesem as diversas alterações legislativas, alguns aspectos da LDA possuem fragilidades e merecem ser criticados. Nesse sentido, os relatórios trimestrais, que deveriam colaborar com a transparência do lobby, fornecem pouca informação útil ao público. Com efeito, o volume de informação é tão elevado que apenas beneficiou as grandes bancas de lobistas, as quais conseguem estruturar os dados prestados e produzir inferências sobre como seus competidores estão agindo.

Igualmente, a despeito de o Poder Executivo esteja abarcado pela lei de lobby desde 1995, a reticência do Capitólio em abrir mão da função de controle sobre as atividades lobistas, somada à inexperiência do legislativo em investigar e fiscalizar, faz com que violações discretas e de menor relevância social passem despercebidas do radar disciplinar.

3.4. Por sua vez, o Chile foi o primeiro país latino-americano a dar materialidade para a regulação do lobby. O processo de elaboração da lei chilena durou mais de uma década e foi marcado por um movimento pendular, ora visava abarcar todos os grupos de interesses, ora apenas aqueles com pretensões econômicas. Assim, a promulgação da Ley nº 20.730/2014 foi fruto de um acordo repleto de renúncias.

A particularidade da regulamentação chilena está na separação deontológica entre lobista e *gestor de interés particular*, baseado na remuneração, ou não, pelo desempenho das atividades, respectivamente. Não obstante a divisão conceitual, ambas as figuras estão submetidas ao mesmo regime jurídico.

3.5. Avanço sensível da *Ley de Lobby* se deu com a criação de um portal de transparência específico, atualizado mensalmente de modo veicular as práticas de lobby para informação pública. Através da plataforma *Info Lobby* é possível reconhecer informações referentes às matérias mais registradas nas audiências de lobby, destinos mais visitados por parlamentares por ocasião de viagens pagas por agentes privados, bem como os principais brindes ofertados às autoridades públicas.

3.6. A principal crítica atribuída à lei chilena está no desequilíbrio de obrigações compartilhadas entre os sujeitos da relação de lobby. Isso se dá porque grande parte dos deveres estatuídos pela Ley nº 20.730 recaíram sobre as autoridades públicas, tornando-as exclusivamente responsáveis por registrar e reportar os contatos de influência privada. Dessa forma, por ser considerado um regime bastante generoso com os agentes privados, foi considerado ineficiente para fins de desestimular a atuação irregular do convencimento governamental. Menos que uma lei acerca do

lobby, o que se percebe no Chile é uma tentativa de ampliar a transparência política, apenas.

3.7. As tentativas de regulamentação no Brasil se deram através de cinco proposições legislativas independentes – desconsideradas as propostas de alteração de regimento interno: o PLS nº 203/1989, o PL nº 1202/2007, o PLS nº 336/2015, a PEC nº 47/2016, bem como o PL nº 11025/2018. A fim de analisar cada uma das propostas com isonomia, aplicou-se a metodologia desenvolvida pelo *Center for Public Integrity* (CPI).

3.8. A iniciativa primitiva de Marco Maciel é comumente aplaudida por seu ineditismo, mas não chega a atingir parâmetros mínimos que lhe confirmem eventual grau de efetividade. Parte disso decorre, naturalmente, do momento em que foi apresentada, cenário ainda carente de tecnologias de informação, o que mitigou o acesso às bases de dados geradas e obstou a realização de um procedimento digital para cumprimento das obrigações. Apesar disso, a proposta foi arquivada por inconstitucionalidade formal.

3.9. O PL 1.207/2007, único projeto que segue com tramitação legislativa favorável, obteve pontuação irrisória no índice do CPI, razão pela qual conclui-se que, se aprovado, será de todo inócuo. O projeto deixou de se preocupar com a divulgação do contratante das atividades de lobby, não apresentou mecanismos de procedimento digital, desprivilegiou o acesso à informação e trouxe poucas exigências para registro da atividade.

3.10. Por sua vez, o PLS 336/2015 avançou nos tópicos relativos à transparência dos dados coletados e à divulgação das despesas empregadas por lobistas e empresas no desenvolvimento de suas estratégias de influência política. Contudo, não foi identificado o uso de procedimentos digitais para o adimplemento das obrigações, o que é essencial para a redução de custos de transação e universalização da prestação de lobby, mesmo para setores hipossuficientes.

3.11. A PEC nº 47/2016 buscava acrescentar o artigo 38-A na Constituição Federal, a fim de positivizar o direito subjetivo à representação de interesses. Dessa forma, apresentou um rol exemplificativo de prerrogativas que poderiam ser conferidas aos representantes de interesses, tais como o direito à voz nas comissões legislativas, o direito à apresentação de emendas e proposições legais, bem como o direito de juntar memoriais ao processo legislativo ou administrativo de seu interesse.

3.12. O PL 11.025/2018, do Deputado Jaime Martins, é o que mais se aproxima dos parâmetros ideais, conforme o índice do CPI. Com efeito, possui obrigações mais incisivas quanto ao registro de lobistas, e divulgação de despesas dos agentes privados que interagem com o Poder Público. Igualmente, identificou a necessidade de dar publicidade aos dados colhidos e positivou a necessidade do procedimento digital. O demérito do projeto, contudo, está na falta de cotejo com as formulações anteriores, ao ignorar os avanços feitos na seara da aplicabilidade e da fiscalização normativa.

3.13. Para a elaboração do anteprojeto de lei, foram consideradas diversas orientações para regulação do lobby, quais sejam, o índice do Center for Public Integrity; os princípios para transparência e integridade na atividade de lobby, estruturado pela OCDE; o triângulo das boas regulações de lobby, desenhado por Alberto Bitonti; além dos sete elementos presentes nas legislações adequadas de lobby, selecionados por Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto.

3.14. As diferenças marcantes entre o anteprojeto de lei proposto e as demais iniciativas parlamentares são, em suma: (i) a existência de cláusula de limitação normativa, expressamente afastando a qualificação de lobby às atividades desenvolvidas no seio democrático que não podem sofrer limitação; (ii) a atribuição centralizada da CGU para gerenciar os credenciamentos e os relatórios anuais enviados pelos lobistas, reduzindo custos de transação e evitando a disputa de competências com o Congresso nacional; (iii) o enquadramento das violações normativas como improbidade administrativa; (iv) a criação de um registro de agenda pública para atividades de lobby; (v) a garantia de igualdade de tratamento, pelo administrador, diante de grupos com interesses conflitantes; bem como a previsão de guias de orientação, produzidos pelo órgão de controle, para contribuir com o adimplemento simplificado da norma.

3.15. A reunião das orientações doutrinárias e das contribuições realizadas pelo Poder Legislativo culminou com um anteprojeto robusto, que atinge os parâmetros desejados pela comunidade global, ao passo em que reconhece os perigos e virtudes do relacionamento público-privado.

REFERÊNCIAS

55th CONGRESS OF THE UNITED STATES OF AMERICA. House Report of Representatives (H.R. Rep.) n. 65, Washington D.C., 1897.

ABELSON, Donald E. **Do think tanks matter?** Assessing the impact of public policy institutes. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2018.

ABRAMOFF, Jack. **Capitol punishment:** the hard truth about Washington corruption from America's most notorious lobbyist. Washington: WND Books, 2011.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. **Análise social**, v. 43, n. 1, 159-180, 2008.

ACHEN, Cristopher H.; BARTELS, Larry M. **Democracy for realists:** why elections do not produce responsive government. Princeton: Princeton University Press, 2016.

ALBUQUERQUE, PAULO PINTO DE. **Comentário do Código Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem**, 2 ed., Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010.

ALEMANNINO, Alberto. **Lobbying for change:** find your voice to create a better society. London: Icon Books Ltd, 2017.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 66.

ALLEN, Abigail; Petacchi, Reining. Lobbying behavior of governmental entities: evidence from public pension accounting rules. **Harvard Business School Working Paper**, n. 15-042. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:13479073>. Acesso em: 23 fev. 2021.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Novos colonialismos: diálogos evanescentes numa fronteira em movimento. In: GEDIEL, José Antônio Peres; *et. al.* (Org.). **Direitos em conflito:** movimentos sociais, resistência e casos judicializados. Curitiba: Kairós, 2015.

AMANN, Edmund; BAER, Werner. From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government's impact on the Brazilian economy. **Revista Direito GV**, v. 1, n. 2, 267-282, especial nov. 2005. Acesso em: 27 jun. 2020.

ANDRADE, Oswald. Manifesto Antropófago. Revista de Antropofagia, São Paulo, ano 1, v. 1, maio 1928. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/view/?45000033273&bbm/7064#page/2/mode/2up>. Acesso em: 27 nov. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ASHIN, Mark. The Argument of Madison's "Federalist," No. 10. **College English**, v. 15, n. 1, p. 37-45, Oct. 1953. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/371602>. Acesso em: 27 out. 2020.

AUAD, Denise *et. al.* Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, pp. 291 – 323, jan./jun. 2004.

AUSTEN-SMITH, David; WRIGHT, John R. Competitive lobbying for a legislator's vote. **Social Choice Welfare**, v. 9, n. 3, Jul. 1992.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARBOSA FILHO, Claudio Roberto; MÜLLER, Vitor André Brandão. Como regular o lobby no Brasil? Fundamentos e projetos legislativos. In: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito, política e democracia: reflexões sobre a reforma do sistema político**. Curitiba: Íthala, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12.527/2011. **Quaestio Juris**, v. 8, n. 3, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BARONI, Laura; *et. al.* Defining and classifying interest groups. **Interest groups & Advocacy**, v. 3, n. 2, p. 141-159, 2014.

BASSO, Leonardo Fernando Cruz; SILVA, Marcelo Roque da. Reflexões sobre a regulamentação. **RAC - Revista da Administração Contemporânea**, v. 4, n. 2, p. 67-85, maio/ago. 2000.

BATISTA, Mariana. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos pequenos municípios brasileiros: fatores internos e externos**. Brasília: Enap, 2017.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BAUMGARTNER, Frank R; LEECH, Beth L; MAHONEY, Christine. The co-evolution of groups and government. Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia: 2003. Disponível em: <http://fbaum.unc.edu/papers/Baumgartner-et-al-2003.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BAUMGARTNER, Frank R. **Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why.** Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science.** Princeton: Princeton University Press, 1998.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont´Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, p. 1769-1811, 2019.

BELO, Manoel Alexandre C. Grupos de pressão e influência política. **Verba Juris**, a. 2, n. 2, p. 155- 173, jan./ dez. 2003.

BENTLEY, Arthur F. **The process of government: a study of social pressures.** Chicago: University of Chicago Press, 1908.

BERRY, Jeffrey M. **The interest group society.** Boston: Scott Foresman, 1989.

BITENCOURT. Cezar Roberto. Advocacia administrativa nos crimes licitatórios. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, Curitiba, v. 4, n. 6, p. 85-100, jan./jun. 2012.

BITONTI, Alberto. Definición y discusión del tema del lobby. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby.** Santiago: Orjikh, 2019.

BLANCHET, Luiz Alberto; SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 49-72, 2016.

BLAUG, Mark. **Metodologia e Economia ou como os economistas explicam.** Edusp: São Paulo, 1999.

BOLSONARO e Wassef viram alvos da PGR por tráfico de influência e corrupção, diz revista: Frederick Wassef teria fechado contrato de R\$ 5 milhões com a concessionária após reunião com a presença de Flávio Bolsonaro para atuar como lobista em ações movidas pela Anac. **Revista Fórum**. Santos, 25 set. 2020. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro/bolsonaro-e-wassef-viram-alvos-da-pgr-por-trafico-de-influencia-e-corrupcao-diz-revista/>. Acesso em: 27 dez. 2020.

BOUWEN, Pieter. The European Commission. In: COEN, David; RICHARDSON, Jeremy (Ed.). **Lobbying in the European Union.** New York: Oxford University Press, 2009.

BRAGA, Thais Luciana Correa; DA COSTA, Alda Cristina Silva; RODARTE, Lídia Karolina de Sousa. Tempo e Narrativa na Amazônia Paraense: o plebiscito no Pará pela perspectiva do “Espaço do Leitor”. **Contracampo**, Niterói, v. 37, n. 01, pp. 130-149, abr./jul. 2018.

BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL, Presidência da República. Resolução nº 3 de 23 novembro de 2000. **Regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/resolucao3.htm Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1202/2007**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631> . Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Referendo sobre comércio de armas confunde eleitores. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/74523-referendo-sobre-comercio-de-armas-confunde-eleitores/>. Acesso em: 02 fev. 2021

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Parecer do PL nº 6.132/1990. Relator: Dep. Moroni Torgan. **Dossiê do PL 6.132/1990**. Brasília, 1993, p. 18. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=982371&filenome=Dossie+-PL+6132/1990. Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121578>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 fev. 2006.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF.

BRASIL. Mesa do Congresso Nacional. Parecer do PL nº 6.132/1990. Relator: Dep. Inocêncio de Oliveira. **Dossiê do PL 6.132/1990**. Brasília, 1992, p. 13. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=982371&filenome=Dossie+-PL+6132/1990. Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. Brasília: Governo do Brasil, 1991, p. 206.

BRASIL. Resolução nº 17 de 21 de setembro 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, Brasília, 22 set. 1989. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf
Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4259/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC-012.028/2018-5**: Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas. Brasília: 2018, p. 15 – 21. Disponível em: <https://cdn.oantonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. **Valor da UFIR**. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BRASIL. **Valor da UFIR**. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>. Acesso em: 29 jan. 2021.

BREPOHL, Marion; GONÇALVES, Marcos; GABARDO, Emerson. As violências do estado de exceção e a defesa da memória contra a invisibilidade dos grupos vulneráveis. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. n. 117, p. 321-361, jul./dez. 2018.

BROWN, Jeffrey R.; Huang, Jiekun. All the president's friends: Political access and firm value. **Journal of Financial Economics**, v. 138, n. 02, p. 415-431, 2020.

BUHMAN, Karin. Collaborative Regulation: Preventing regulatory capture in multi-stakeholder processes for developing norms for sustainability conduct. In: MEUERHOFER, V.; RUPO, D. TARQUINIO, L. (org), **Sustainability and Law**. Cham: Springer, 2020.

CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020.

CAIN, Bruce E.; DRUTMAN, Lee. Congressional Staff and the Revolving Door: the impact of regulatory change. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 13, n. 1, p. 27-44, mar. 2014.

CALADO, Sofia Sobreira. **O crime de tráfico de influência**: a questão da influência suposta. 2016. 50 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Forense, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 11028/2015**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2187188>. Acesso em: 08 jan. 2021.

CAMUS, Albert. **A peste**. Tradução de Valerie Rumjanek. São Paulo: Record, 2017

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das letras, 2018.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture**: Special interest influence and how to limit it. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

CARVALHAES, Rafael Bitencourt; SILVA, Fernando Pereira da. Democracia, cidadania e mecanismos de participação popular. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 48 - 67, jul./dez. 2017.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de Casimiro; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, nov. 2017.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 109-127, set. 2016.

CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007.

CHILE. **Ley nº 20.730, de 2014**. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Santiago, 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**. Belo Horizonte, ano 15, n. 79, mai./jun. 2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015.

COALIZAÇÃO BRASIL, CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **Ações para queda rápida do desmatamento**, 16/09/2020. Disponível em: http://www.coalizaobr.com.br/home/phocadownload/documentos/Acoes_para_a_Queda_Rapida_do_Desmatamento.pdf Acesso em: 25 set. 2020.

COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada**: reflexões acerca da legitimidade democrática da justiça eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COLM, Gerhard. O interesse público: chave essencial da política pública. In: FRIEDRICH, Carl J. **O interesse público**. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.

CONLLEDO, Miguel Díaz y García. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e**

política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

CONSEJO DIRECTIVO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, Documento de trabajo hacia una ley de lobby 2.0 In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019.

COSTA, Álvaro Mayrink da. Criminalidade na Administração Pública: peculato, corrupção, tráfico de influência e exploração de prestígio. **Revista da EMERJ**, v. 13, n. 52, p. 39-69, 2010.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos:** lições de história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

COUNCIL OF EUROPE. **Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption**. European Treaty Series - No. 173, Strasbourg, 1999, p. 14. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173> Acesso em: 20 dez. 2020.

DAHL, Robert. A. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert. A. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DE BRUYCKER, Iskander; BERKHOUT, Joost; HANEGRAAFF, Marcel. The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. **Governance**, v. 32, n. 2, p. 295-312, 2019.

DE JESUS, Damásio. **Crimes de corrupção ativa e tráfico de influência nas transações comerciais internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DERRIDA, Jacques. **Força de lei:** o “fundamento místico da autoridade”. Tradução de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto. A concepção funcional de bens jurídicos para a unificação dos efeitos do princípio ne bis in idem na seara extrapenal sancionadora disciplinar. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 125-152, abr./jun. 2019.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Rumo ao Direito Administrativo da cidadania e da inclusão social. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Cidadania e inclusão social:** estudos em homenagem à professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DOTTA, Alexandre Godoy. Public policies for the assessment of quality of the Brazilian higher education system. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 3, p. 53-69, set./dez. 2016.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

DRAGO, Marcelo. Prólogo. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.). **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: Formação do Estado e Civilização**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

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

FARIA, José Eduardo. **Corrupção, justiça e moralidade pública**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. A reforma política brasileira à luz dos institutos plebiscito e referendo: mais uma proposta à democracia. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 23, n. 1, pp. 156 - 185, 2018.

FIGUEIREDO, Carlota Rocha. **Tráfico de influência: análise crítica da incriminação**. 2012. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Forense, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2012.

FREEMAN, Patricia K; NOWES, Anthony J. Intergovernmental lobbying in the States. **Southeastern Political Review**, vol. 27, n. 4, Dec. 1999.

FREITAS JUNIOR, Renato Almeida de. **Prisões e quebradas: o campo em evidência**. 2017. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, vol. 276, p. 25-46, set./dez., 2017.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o Direito Fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política: da Revolução Industrial à globalização da democracia**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Ligia Maria Melo de. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, v. IV, p. 53-74, 2015.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020.

GABARDO, Emerson; MOTTA, Fabrício (Coords.). **Limites do controle da administração pública no Estado de Direito**. Curitiba: Íthala, 2019.

GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico na democracia contemporânea. In: GABARDO, Emerson; AFFORNALLI, Maria Cecília N. Munhoz. **Direito, informação e cultura**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado Brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, n. 1, p. 99-141, 2018.

GABARDO, Emerson. Estado social e Estado subsidiário: modelos distintos de desenvolvimento. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 283-299, 2019.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. La inexistência de um critério constitucional de subsidiariedade em la definición de potestades federativas en Brasil. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 13, n. 1, p. 91-122, 2015. Disponível em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071852002015000100004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 23 jan. 2021.

GABARDO, Emerson. O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado como fundamento do Direito Administrativo social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: NUNES JR., Vidal S., ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Z.; FREIRE, André L., **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. (Coords. De Tomo). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: PUCSP, 2017.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 100.

GALAN, Gilberto. **Relações governamentais e lobby**: aprendendo a fazer. São Paulo: ABERJE, 2012.

GALER, Nicolas Fernando Rodríguez. **Regulación de lobby en el Perú**: trayectoria pendular hacia una ley de gestión de intereses de segunda generación. 2016. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Magíster En Gestión Pública, Universidad del Pacífico, Lima, 2016, p. 46. Disponível em: https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1155/Nicol%C3%A1s_Tesis_m_austria_2016.pdf?sequence=1. Acesso em: 04 jan. 2021.

GARCIA, Basileu. Dos crimes contra a administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 8, p. 395-415, 1947.

GOMES, Ciro. **Projeto nacional**: o dever da esperança. São Paulo: LeYa, 2020.

GOMES, Conceição; LOPES, José Mouraz. As recentes transformações no Código Penal Português: a tensão entre garantias e a resposta à criminalidade. **Sistema Penal & Violência**. Porto Alegre, v. 01, n. 01, p. 22-32, jul.- dez. 2009.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby**: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

GONZÁLEZ, Renato Garin. **The Chilean Lobbying Act**: legal analysis and criticism. 2015. 44 f. Dissertação (Mestrado) – Magister Juris, University of Oxford, Oxford, 2015, p. 17. Disponível em: https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291791. Acesso em: 04 jan. 2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Movimentos sociais e grupos de pressão: duas formas de ação coletiva. **Cenários da Comunicação**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 57-65, 2008.

GRANT, Wyn. **David B. Truman, The governmental process**: political interests and public opinion. Oxford: Oxford University Press, 2018.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON, Jennifer L. Legislative Agendas and Interest Advocacy. **American Politics Research**, v. 33, n. 3, p. 404-434, May 2005.

GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

GREENWOOD, Justin; THOMAS, Clive S. Regulating lobbying in the western world. **Parliamentary affairs**: A journal of representative politics, v. 51, nº 4, p. 487-499, 1998. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/68152> Acesso em: 30 ago. 2019.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionalidade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 4. ed. revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GUNNEL, John G. The genealogy of American pluralism: from Madison to behavioralism. **International Political Science Review**, v. 17, n. 3, p. 253-265, 1996.

GUNNELL, John G. The genealogy of American pluralism: from Madison to behavioralism. **International Political Science Review**, v. 17, n. 3, 253-265, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**: Contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: Polity Press, 1996.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

HAMM, Mark S. From Wedtech and Iran-Contra to the riots at Oakdale and Atlanta: on the ethics and public performance of Edwin Meese III. **Journal of crime and justice**, v. 12, n. 2, p. 123-147, 1991. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/0735648X.1991.9721441>. Acesso em: 01 jan. 2021.

HAUCK, Juliana Cristina Rosa. What are “Think Tanks”? Revisiting the dilemma of the definition. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 11, p. 1-30, 2017.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOLMAN, Craig. The tension between lobbying and campaign finance laws: rolling back gains made under the Honest Leadership and Open Government Act of 2007. **Election Law Journal**, v. 13, n. 1, p. 45-74, 2014.

HOMAL, Craig. Origins, evolution and structure of the Lobbying Disclosure Act. **Public Citizen**, v. 11, p. 01-18, 2006. Disponível em: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/download/OriginsofLDA.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 324-342, abr./jun. 2017.

INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS. **Guia de melhores práticas da atividade de relações governamentais**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.irelgov.com.br/guia-de-melhores-praticas-da-atividade-de-relacoes-governamentais/>. Acesso em: 12 jan. 2021.

INSTITUTO LULA. **Missão**, 2020. Disponível em: <https://institutolula.org/missao>. Acesso em: 23 set. 2020.

JARAQUEMADA, María. Breve história de una ley de lobby. In: DRAGO, Marcelo; SAHD, Jorge (Orgs.) **Perfeccionamientos a la ley de lobby**. Santiago: Orjikh, 2019.

JORDAN, Grant. The process of government and The governmental process. **Political Studies**, v. 48, p. 788-801, 2000.

JORDÃO, Eduardo. The three dimensions of administrative law. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 21-38, jan./mar. 2019.

KUNTZ, Rolf. O lobby da morte na incursão ao Supremo. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 10 maio 2020. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,o-lobby-da-morte-na-incursao-ao-supremo,70003298027>. Acesso em: 27 fev. 2021.

KWAK, James. Cultural capture and the financial crisis. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

LAGOS, Adolfo Lapostol Dettori Mauricio Lopez. **Ley de lobby en Chile: antecedentes y análisis de la ley 20.730**. 2016. 211 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Jurídicas, Universidad Finis Terrae, Santiago, 2016.

LAPIRA, Timothy M.; HERSCHEL, Thomas. Revolving door lobbyists and interest representation. **Interest Groups & Advocacy**, v. 3, p. 4-29, 2014.

LAPIRA, Timothy M.; THOMAS, Herschel F. The lobbying disclosure act at 25: challenges and opportunities for analysis. **Interest groups & Advocacy**, v. 9, p. 257-271, 2020, p. 258. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00101-0> Acesso em: 31 dez. 2020.

LASSWELL, Harold D. O interesse público: sugestões de princípios de conteúdo e de método. In: FRIEDRICH, Carl J. **O interesse público**. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967, p. 67.

LASKI, Harold. **The foundations of sovereignty**. New Heaven: Yale University Press, 1921.

LAVAQUE-MANTY, Mika. Bentley, Truman, and the study of groups. **Annual review of political science**, v. 9, p. 1-18, 2006.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo. O Leviatã nos negócios no Brasil. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 74.

LEECH, Beth L. *et al.* Drawing lobbyists to Washington: Government activity and the Demand for advocacy. **Political Research Quarterly**, vol. 58, n. 1, p. 19-30, Mar. 2005.

LÉVY, Piere. **O que é o virtual?** Tradução Paulo Neves. São Paulo: 34, 2014.

LINHARES, Paulo Afonso. **Cidadania interativa:** plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3763/1/arquivo366_1.pdf. Acesso em: 11 dez. 2020, p, 273-274.

LOBISTA José Amaro Pinto Ramos foi citado em delação premiada como operador de propinas de Serra. **Brasil 247**. Cotia, 03 jul. 2020. Disponível em: <https://www.brasil247.com/regionais/sudeste/lobista-jose-amaro-pinto-ramos-foi-citado-em-delacao-premiada-como-operador-de-propinas-de-serra>. Acesso em: 27 dez. 2020

LUNEBURG, William V. The evolution of federal lobbying regulation: where we are now and where we should be going. **McGeorge Law Review**, v. 41, n. 1, p. 85 – 130, 2009.

MADISON, James. Federalist nº 10. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Oxford University Press, 2008.

MAICAN, Ovidiu-Horia. Legal regime of lobby activities: a comparative view. **Juridical Tribune**, v. 4, n. 2, p. 105-118, dez. 2014.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 50-60.

MANCUSO, Wagner Pralon. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MARTINS Ricardo Marcondes “Políticas públicas” e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte**, a. 18, n. 71, jan./mar. 2018.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MASKELL, Jack H. Lobbying regulations on non-profit organizations. **Congressional Research Service**, v. 806, 1996.

MATHIOWETZ, Dean. “Interest” is a verb: Arthur Bentley and the language of interest. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 04, p. 622-635, Dec. 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. O sujeito ativo do tráfico de influência e o anteprojeto do novo Código Penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 110, p. 125-143, set.-out. 2014.

MELO, Juliana Gonçalves. Regulação do lobby no Brasil: Reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson e da Teoria Processual Administrativa da Regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 164-181, maio 2020.

MELO, Tatiana Massoroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de economia política**, v. 36, nº 3 (144), pp. 622-645, jul./set., 2016.

MIHUT, Liliana. Lobbying in the United states and the European Union. **Romanian Journal of European Affairs**, v. 8, n. 4, p. 5-17, Nov. 2008.

MISES BRASIL. **Quem somos**, 2020. Disponível em: <https://www.mises.org.br/About.aspx> Acesso em: 23 set. 2020

NASSAR, Paulo; PARENTE, Carlos. **Lobby e comunicação: A integração da narrativa como via de transformação**. São Paulo: ABERJE, 2020.

NEWMAN, Benjamin J.; HARTMAN, Todd K. Mass Shootings and Public Support for Gun Control. **British Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 1527-1553, Oct. 2017.

NIETO, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. Madrid: Technos.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NOVAK, William J. A revisionist history of regulatory capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

NYHAN, Brendan. Scandal Potential: How Political Context and News Congestion Affect the President's Vulnerability to Media Scandal, **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 45, n. 2, p. 435-466, 2014.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. O *lobbying* institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil? **Cenários da comunicação**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64, 2007.

OLIVEIRA, Breno Alexei Rodrigues de. A responsabilidade penal do “beneficiário” no crime de tráfico de influência. **FIDES – Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade**, Natal, v. 8, n. 2, jul./dez. 2016.

OLIVEIRA, José Carlos de; AGAPITO, Leonardo Simões; MIRANDA, Matheus de Alencar e. O modelo de “autorregulação regulada” e a teoria da captura: obstáculos à efetividade no combate à lavagem de dinheiro no Brasil. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 1, p. 365-388, 2017.

OLIVEIRA, José Carlos de; PEREZ FILHO, Augusto M.; WOOD, Stephen Q. Agências reguladoras e o fenômeno da captura. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 195-209, jan./jun. 2012.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de Oliveira; DE PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos de gestão pública e cidadania**. São Paulo, vol. 19, nº 64, jan./jul., 2014.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard Economic Studies, 2003.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Open data handbook**. London, 2010. Disponível em: <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/> Acesso em: 17 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Resolve aprovar a Carta Democrática Interamericana. Lima, PERU, Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Lobbyists, governments and public trust: implementing the OECD principles for transparency and integrity in lobbying**. Paris: OECD Publishing, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**. Paris: OECD Publishing, 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The 10 principles for transparency and integrity in lobbying**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

PALAVRA ABERTA. **Quem somos**, 2020. Disponível em: <https://www.palavraaberta.org.br/sobre-o-instituto> Acesso em: 23 set. 2020.

PATRI, Eduardo Carlos Ricardo da. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. In: **Revista brasileira de comunicação organizacional e relações públicas (Organicom)**, São Paulo, v. 8, n. 14, 2011.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 109-120, jan./mar. 2007.

PELTZMAN, Sam. George Stigler's contribution to the economic analysis of regulation. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 101, n. 5, p. 818-832, 1993.

PENNOCK, J. Roland. A unidade e a multiplicidade: uma observação sobre o conceito. In: FRIEDRICH, Carl J. **O interesse público**. Tradução de Edilson Alkmin Cunha. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1967.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea: o conceito de poliarquia na obra de Robert Dahl**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

PEREIRA, Paulo Cyrillo. Funcionário público: titularidade passiva nos crimes contra a administração pública. **Justitia**, São Paulo, v. 53, n. 153, jan./mar. 1991, p. 22. No mesmo sentido. SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

PERISSINOTTO, Renato; COSTA, Luiz Domingos. O perfil dos parlamentares paranaenses: gênero, religião e classe (1995-2002). In: PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano; FUKS, Mario; BRAGA, Sérgio (orgs.). **Quem governa: um estudo das elites políticas do Paraná**. Curitiba, Editora UFPR, 2007.

PINTO E NETTO, Luísa Cristina Pinto. **Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2009.

POSNER, Richard A. The concept of regulatory capture. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David. A. **Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

PROCURADORIA e PF descobrem empresas usadas por lobista para lavagem e ocultação de provas de desvio de R\$ 87 mi do Postalís. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 out. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-e-pf-descobrem-empresas-usadas-para-lavagem-e-ocultacao-provas-de-desvio-de-r-87-mi-do-postalis/>. Acesso em: 27 dez. 2020.

QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

RAMOS, Liza Valença. Advocacy. In: MARINS, James; ANASTACIO, Mari Regina; CRUZ FILHO, Paulo. R. A (Org.). **Empreendedorismo social e inovação social no contexto brasileiro**. Curitiba: PUCPRESS, 2018.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é análise econômica do Direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIZZO, Alana; VELASCO, Joel. As empresas conseguem migar do *crony capitalism* para práticas íntegras de relação com o governo? In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

ROBINS, Rand. Why the Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Falls Short, and How It Could Be Improved. **Legislation and Policy Brief**, v. 2, n. 2, p. 1-25, Spring 2010, p. 01. Disponível em: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/lpb/vol2/iss2/4>. Acesso em: 31 dez. 2020.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 196, p. 83- 94, out./dez. 2012.

RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, 1996.

SAAVEDRA, Medaly Abad. Nuevo Reglamento de la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública. **Taller de Investigación En Derecho Administrativo**. Lima, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://tidaunmsm.com/noticias/nuevo-reglamento-ley-regula-gestion-de-intereses-en-administracion-publica>. Acesso em: 04 jan. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia: Tijolo por tijolo num desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. Iniciativa popular de leis: as propostas, o positivado e o possível. **Revista Senado**. Brasília, ano 43, v.169, pp. 95 – 100, 2006, p. 98.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012**. São Paulo: Atlas, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação: Lei 12.527/2011**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SANSON, Alexandre. **Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTANO, Ana Claudia. La captura de políticas públicas como obstáculo la buena administración en Brasil. In: CARBALLAL Almudena Fernández; MORANDINI, Federico; MALDONADO, Marco Aurelio González (Coord.). **La buena administración y la ética pública en el derecho administrativo**. Bogotá: Ibáñez, 2020.

SANTANO, Ana Claudia. La captura del estado como obstáculo para la participación ciudadana en la administración pública del siglo XXI. In: GABARDO, Emerson; *et al* (Coord.). **A existência digna e a administração pública do século XXI**. Curitiba: Íthala, 2019.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set., 2017.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: administração pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Íthala, 2019.

SELIGMAN, Milton Manual de melhores práticas em relações institucionais. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). **Lobby desvendado**: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

SMITH, Stuart. Theorising Gun Control: the development of regulation and shooting sports in Britain. **The Sociological Review**, v. 54, n. 4, p. 717-733, Nov. 2006.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2016.

SOUZA, Luciano Anderson de. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

STEINGRABER, Ronivaldo. FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na microeconomia. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 34, p. 123-162, fev. 2013.

STIGLER, George J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, spring, 1971.

STIGLER, George J.; FRIEDLAND, Clair. What can regulators regulate? The case of electricity. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 5, p. 1-16, Oct. 1962.

STRAUS, Jacob B. **Lobbying Disclosure Act at 20**: analysis and issues for congress. District of Columbia: CRS Report, 2015, p. 12. Disponível em: <https://campaignlegal.org/sites/default/files/CRS%20report%20on%20LDA%20at%2020.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2020.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e a sua influência na política externa dos EUA**: a arte de pensar o impensável. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. **Nudge**: O empurrão para a escolha certa – aprimore suas decisões sobre saúde, riqueza e felicidade. Tradução de Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

THE CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY. **Hired guns**: methodology. Washington D.C., 2003. Disponível em: <https://publicintegrity.org/politics/state-politics/influence/hired-guns/methodology-5/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

TORO, Nicolás Sanhueza. **Informe sobre Políticas Públicas**: ley de lobby. 2016. 17 f. Monografía (Especialização) - Curso de Políticas Públicas, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, 2016, p. 05. Disponível em: https://www.academia.edu/32889929/Informe_sobre_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_Ley_de_Lobby. Acesso em: 05 jan. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> . Acesso em: 10 dez. 2020.

TRUMAN, David Bicknell. **The Governmental Process**: political interests and public opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1960.

TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government – a literature review. **Government information quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167 – 178, Apr. 2019.

UNDURRAGA, Cristóbal Lamas; MARTINA, Tomás Restrepo. **Análisis de la ley de lobby (ley 20.730), a 3 años de su entrada en vigencia**. 2018. 139 f. Monografía (Especialização) - Licenciado En Ciências Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado Multilateral nº 173, de 27 de janeiro de 1999. **Convenção Penal Sobre A Corrupção**. Estrasburgo, França. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-penal-sobre-corrupcao-do-conselho-da-europa-19>. Acesso em: 20 dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. **Lobbying Disclosure Act Guidance**. District of Columbia, 2017. Disponível em: https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html. Acesso em: 02. jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. US Supreme Court. Appeal nº 347 U.S. 612 (1954) (United States v. Harriss). District Of Columbia. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/612/>. Acesso em: 01 jan. 2021.

VASCONCELOS, Maria Teresa. **Corrupção, crimes de colarinho branco e o Direito Penal do Inimigo**: O corrupto é o inimigo da vez? Curitiba: Juruá, 2019.

VITA, Raoni Lacerda. **Democracia participativa no Brasil**: à luz da Carta Democrática Interamericana. São Paulo: Lualri, 2018.

WEIMANN, Joachim; *et al.* Public good provision by large groups: the logic of collective action revisited. **European Economic Review**, v. 118, p. 348-63, 2019.

WILSON, Graham K. **Interest Groups**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990. p. 8-9. Disponível em: <https://www.studocu.com/pt-br/document/universidad-nacional-autonoma-de-mexico/introduccion-a-la-ciencia-politica/resumos/113-wilson-graham-interest-pp-1-37/5277689/view> Acesso em: 01 dez. 2020.

YOHO, James. Madison on the beneficial effects of interest groups: what was left unsaid in “Federalist” 10? **Polity**, v. 27, n. 4, p. 587-605, summer, 1995.

ZETTER, Lionel. **The art of political persuasion**. Petersfield: Harriman-House, 2008.

ZIMMER, Aloísio. **Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

ZINGALES, Luigi. **Capitalismo para o povo: reencontrando a chave para a prosperidade americana**. São Paulo: BEI Comunicação, 2015.

ZINGALES, Luigi. Donald Trump, crony capitalist. **The New York Times**, 23 Feb. 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/02/23/opinion/campaign-stops/donald-trump-crony-capitalist.html>. Acesso em: 26 jul. 2020.

APÊNDICE A – Anteprojeto de lei para regulamentação do lobby

PROJETO DE LEI Nº ...

Disciplina a atividade de lobby no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos processos de tomada de decisão, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Esta Lei disciplina a atividade de lobby no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos processos de tomada de decisão.

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

- I- Lobby: a atividade de comunicação, incluindo a respectiva preparação, pesquisa e planejamento, oral ou escrita, independente do meio de manifestação, exercida por pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, que tenha por objeto promover, defender, obstar ou representar qualquer interesse privado visando influenciar a tomada de decisão sobre:
 - a) a elaboração, modificação, revogação ou adoção de leis federais, estaduais ou municipais, ou propostas legislativas;
 - b) a elaboração, modificação, revogação ou adoção de decretos, regulações ou qualquer ato normativo da Administração Pública, direta ou indireta, inclusive de autarquias ou agências reguladoras;
 - c) a inserção na agenda, elaboração, adoção, execução, modificação, avaliação ou extinção de políticas públicas, programas ou planos

- nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- d) a indicação, nomeação ou confirmação de indivíduos para ocupar cargo ou função pública sujeito ao escrutínio do Congresso Nacional.
- II- Interesse privado: qualquer propósito, vantagem ou benefício lícito de uma pessoa natural ou jurídica de direito privado, seja de caráter econômico ou não.
- III- Lobista: a pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, que realiza lobby, independentemente de remuneração, seja de caráter econômico ou não.
- IV- Agente decisor: o indivíduo competente, detentor de cargo, emprego ou função pública, seja com atribuições diretas ou delegadas, para tomar decisões sujeitas à influência do lobby, em especial:
- a) os detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo da União, bem como seus assessores, secretários e chefes de gabinetes;
 - b) os ocupantes de cargo, no Poder Executivo da União, de Ministro de Estado ou equiparado; de Natureza Especial ou equivalente; presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta;
 - c) o Procurador-Geral da República, o Procurador-Geral do Trabalho e o Procurador-Geral da Justiça Militar;
 - d) os membros do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;
 - e) os presidentes e tesoureiros nacionais, ou equivalentes, de partidos políticos;
 - f) os governadores e secretários de Estado e do Distrito Federal, os Deputados Estaduais e Distritais, os presidentes, ou equivalentes, de entidades da administração pública indireta estadual e distrital, bem como seus assessores com cargos *ad nutum*;
 - g) os presidentes de Tribunais de Justiça, Militares, de Contas ou equivalente de Estado e do Distrito Federal;
 - h) os Prefeitos e vereadores dos Municípios, bem como seus assessores com cargos *ad nutum*;

- i) os dirigentes de partidos políticos.

§1º. Equiparam-se aos agentes decisores os dirigentes de entidades paraestatais e entidades do terceiro setor criadas para promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

§2º. Qualquer cidadão poderá solicitar a inscrição de agente decisor no relatório da Controladoria-Geral da União, mediante requerimento formal, caso considere que determinado agente público possua atribuições decisórias relevantes. A autoridade da Controladoria-Geral da União deverá se pronunciar em única instância sobre a referida solicitação.

§3º. Não se considera lobby aquela comunicação feita:

- a) por agente decisor no exercício de sua função oficial;
- b) por um representante da imprensa, desde que feita no exercício da liberdade de imprensa, em caráter informativo ou opinativo, com o propósito de reunião e divulgação de notícias;
- c) por cidadãos, em caráter esporádico e não profissional, com o propósito de influenciar decisão administrativa ou legislativa em seu interesse pessoal ou coletivo;
- d) em discurso, publicação ou outro material que seja amplamente distribuído e disponível através de qualquer meio de comunicação em massa prestado em caráter de serviço público;
- e) oficialmente, em nome de governo estrangeiro;
- f) por requerimento, verbal ou escrito, para conhecer o estado de tramitação de procedimento administrativo não-sigiloso;
- g) em razão de convite oficial para participação em reuniões de caráter técnico convocadas pelo Poder Legislativo Federal ou pela Administração Pública Federal, direta ou indireta;
- h) na qualidade de assessorias contratadas pelos órgãos e entidades administrativos ou parlamentares, inclusive para investigações de cunho técnico, acadêmico ou científico;

- i) em resposta específica a requerimentos emitidos pelos órgãos e entidades administrativos ou parlamentares;
- j) por ocasião de inquérito ou procedimento, judicial ou administrativo, emitidas pelos interessados processuais ou seus procuradores;
- k) por ocasião do cumprimento de acordos de leniência, nos termos da Lei nº 12.846/2013;
- l) a título de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), disciplinado pelas normas de contratações públicas.

CAPÍTULO II DAS OBRIGAÇÕES DO LOBISTA

Seção I Do registro de credenciamento

Art. 3º. Em até 10 dias após o primeiro contato com o agente decisor, o lobista deverá promover o registro de credenciamento junto à Controladoria-Geral da União, através de sistema eletrônico.

Art. 4º. Cada registro de credenciamento, com validade nacional, conterà:

- I- a qualificação do lobista, incluindo se exerce a atividade de modo remunerado;
- II- a qualificação das pessoas ou entidades, nacionais ou estrangeiras, em nome das quais se promove a representação de interesses privados, incluindo a descrição da atividade econômica desenvolvida;
- III- a qualificação de qualquer outra pessoa ou entidade que:
 - a) contribua financeiramente para a representação de tais interesses privados;
 - b) participe diretamente planejando, supervisionando ou controlando as atividades de lobby ou gestão de interesses privados;
- IV- a matéria ou interesse defendido e o projeto de lei cuja aprovação ou rejeição é desejada.

§ 1º. Sendo pessoa jurídica, o lobista deverá registrar, igualmente, as pessoas naturais responsáveis pela representação de interesses privados.

§ 2º. O indivíduo que tiver ocupado cargo eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente, no âmbito dos Poderes, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou função dirigente em entidade paraestatal, ficará impedido de exercer atividade de lobby pelo prazo de 24 meses, contados do seu desligamento.

Art. 5º. Os registros deverão ser renovados anualmente e qualquer alteração superveniente referente às informações prestadas deverá ser notificada à Controladoria-Geral da União, em até 10 dias, para que esta promova a atualização.

Art. 6º. A pessoa ou entidade que deixar de atuar enquanto lobista deverá notificar a Controladoria-Geral da União, requerendo o cancelamento do respectivo registro.

Parágrafo único: Até o momento do cancelamento do registro, demonstrado pela notificação, os lobistas estarão sujeitos à todas as obrigações e sanções dispostas nesta Lei.

Art. 7º. Os registros de credenciamento serão reunidos, publicados e atualizados mensalmente, sob a forma eletrônica, devendo ser assegurado o acesso público, fácil e célere, observado o disposto no parágrafo único do art. 19.

Art. 8º. Tão logo quanto seja requisitado, o lobista deverá se identificar enquanto tal perante o agente decisor, informando as pessoas ou entidades em nome das quais se promove a representação de interesses privados no momento do contato.

Seção II

Do relatório anual

Art. 9º. Sob pena de descredenciamento, o lobista deve protocolizar, até o dia 31 de janeiro de cada ano, através de sistema eletrônico fornecido pela Controladoria-Geral da União, relatório discriminando, relativamente ao exercício findo em 31 de dezembro do ano anterior:

- I- a qualificação do lobista e das pessoas ou entidades em nome do qual se promoveu a representação de interesses privados, bem como qualquer atualização ocorrida nos últimos 10 dias e ainda não notificada para alteração no registo de credenciamento;
- II- a natureza das matérias objeto de lobby, incluindo a indicação da legislação, proposta de lei, ato normativo da Administração Pública, direta ou indireta, políticas públicas, programas ou planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como dos indivíduos para ocupação de cargo ou função pública sujeitos ao escrutínio do Congresso Nacional;
- III- a indicação dos agentes decisores contatados para o exercício de lobby;
- IV- no caso de pessoa jurídica, a indicação das pessoas naturais responsáveis pela representação de interesses privados que atuou em cada atividade empreendida;
- V- os valores recebidos e gastos realizados no exercício anterior relativos à sua atuação, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);
- VI- as despesas efetuadas pelo declarante e seus representados com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultorias, realização de eventos, inclusive sociais a fim de prestigiar autoridades públicas, e outras atividades tendentes a influir na discricionariedade dos agentes decisores, ainda que realizadas fora das repartições públicas ou paraestatais; e
- VII- uma declaração, assinada pelo registrador, atestando e concordando que tem pleno conhecimento das normas sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas, bem como que não ofereceu, entregou ou prometeu entregar vantagens ilícitas a qualquer agente decisor.

§ 1º. As pessoas jurídicas que contratem ou desempenhem atividades de lobby devem fornecer, igualmente, dados sobre sua constituição, bem como a relação de lobistas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício.

§ 2º. A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las tempestivamente, importará no descredenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para acionamento do sistema punitivo criminal e administrativo.

Seção III

Das vedações e sanções aplicáveis

Art. 10. É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de lobby:

- I- provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo;
- II- prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público;
- III- receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito ou cotulícios, relativos ao exercício das atividades de representação de interesses sujeitas ao disposto nesta Lei.

Art. 11. A atuação em desacordo com o disposto nesta Lei acarreta improbidade administrativa e a eventual responsabilidade será apurada nos termos da legislação pertinente, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil ou criminal, bem como da aplicação das seguintes sanções:

- I- advertência;
- II- suspensão do registro lobista pelo prazo mínimo de um ano e máximo de três anos; ou
- III- inabilitação para o exercício da atividade de lobby pelo prazo mínimo de três anos e máximo de dez anos.

§ 1º. Os regulamentos da Controladoria-Geral da União poderão dispor sobre hipóteses de concessão de prazo para a regularização do credenciamento pelo agente de relações governamentais.

§ 2º. A advertência será aplicada nas hipóteses de infrações consideradas leves e não-reincidentes, ficando o infrator notificado a fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas em lei.

Art. 12. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão ser convocadas pelas autoridades da Controladoria-Geral da União, mediante justificativa fundamentada, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou os meios empregados em suas atividades.

CAPÍTULO III DAS OBRIGAÇÕES DO AGENTE DECISOR

Seção I Dos Registros de Agenda Pública

Art. 13. Em até 60 dias após a posse do cargo, mandato, emprego ou função pública, o agente decisor deverá promover o registro da agenda pública junto à Controladoria-Geral da União, através de sistema eletrônico.

Art. 14. As agendas públicas devem informar:

- I- as audiências ou reuniões realizadas na presença de lobistas, incluindo o assunto ou tema tratados, bem como a data e o local do evento;
- II- a indicação do lobista e das pessoas ou entidades em nome do qual se realizou a reunião ou audiência;
- III- a indicação dos assessores, secretários e demais presentes que acompanharam a realização da reunião ou audiência;
- IV- os convites percebidos para participação em conferências, encontros, congressos ou outros eventos, com o objetivo de homenagear ou prestigiar o próprio ou outros agentes decisores, incluindo eventual pagamento de despesas de viagem e hospedagem;
- V- a individualização de eventuais brindes percebidos em razão da qualidade de agente decisor, com ou sem valor econômico, incluindo a data e ocasião do recebimento, bem como seu remetente.

Art. 15. Os registros de agenda pública serão publicados e atualizados mensalmente, pelo agente decisor, sob a forma eletrônica disponível em portal da Controladoria-geral da União, devendo ser assegurado o acesso público, fácil e célere, em observância aos princípios e regras de transparência previstos em lei.

Art. 16. Tão logo quanto seja requisitado, e sempre no início de cada reunião ou encontro com lobista, o decisor público deverá se identificar enquanto tal, informando a função ou cargo que ocupa.

Seção II

Da Igualdade de Tratamento entre lobistas

Art. 17. Os agentes decisores devem manter igualdade de tratamento perante os lobistas que requeiram ou solicitem reuniões sobre o mesmo assunto ou tema.

Art. 18. Tendo atendido ou consultado qualquer pessoa credenciada para a representação de interesses privados, antes de apresentar relatório ou voto diante de grupos de trabalhos ou comissões, o agente decisor responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em estágio de discussão deve propiciar igual oportunidade de manifestação a ao menos uma parte contrária ao interesse atendido.

Parágrafo único: O atendimento ou consulta referidos no *caput* ocorrerá, preferencialmente, em audiências públicas conjuntas.

CAPÍTULO III

DA EXECUÇÃO DA LEI

Art. 19. Compete à Controladoria-Geral da União:

- I- revisar e avaliar a integridade, veracidade, precisão, tempestividade e atualidade dos registros de credenciamento e agenda pública e dos relatórios anuais, bem como notificar o responsável em caso de desconformidade;

- II- desenvolver sistemas operacionais, plataformas ou quaisquer outros meios que facultem, com transparência e eficiência, o protocolo eletrônico e divulgação pública dos registros de credenciamento, das agendas públicas e dos relatórios anuais; e
- III- reportar à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo e Legislativo, respeitados os respectivos regulamentos internos, a ocorrência de ilícitos administrativos previstos nesta Lei.

Art. 20. As informações referentes aos registros de credenciamento, às agendas públicas e aos relatórios anuais serão atualizadas e divulgadas mensalmente, atendendo aos seguintes requisitos:

- I- conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de maneira objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II- possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise e estruturação dos dados;
- III- possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV- divulgar a metodologia utilizada para estruturação da informação;
- V- garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI- indicar instruções que permitam ao requerente se comunicar com o órgão ou entidade; e
- VII- garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Art. 21. A Controladoria-Geral da União deverá elaborar guias orientativos para o adequado registro de credenciamento e de agenda pública, bem como para auxiliar a apresentação dos relatórios anuais, na forma de suas portarias.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica ou atividade financeira ilícita.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor um ano após a data da sua publicação.

APÊNDICE B – Tabela comparativa sobre projetos de regulamentação do lobby

| Questões | (i) PLS 203/1989 | | (ii) PL 1.202/2007 | | (iii) PLS 336/2015 | | (iv) PEC 47/2016 | | (v) PL 11.025/2018 | | (v) Anteprojeto de Lei | |
|---|------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------------|------------------------|----------------|
| | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos | Pontuação | Dispositivos |
| (a.i) A definição incorpora o Poder Executivo? (Não = 0, Sim = 3) | 0 | | 3 | Art. 2º, I, a | 3 | Art. 4º, VI | 3 | Art. 38-A, caput | 3 | Art. 1º, parágrafo único | 3 | Art. 2º, IV, b |
| (a.ii) Quanto o lobista deve perceber/gastar para ser qualificado como tanto? (Mais de US\$500,00 = 0, Mais de US\$100,00 = 1, Mais de US\$50,00 = 2, Menos de US\$ 50,00 = 3, registro independente do faturamento = 4 pontos) | 4 | Art. 1º | 4 | Art. 2º, VIII | 4 | Art. 4º, III | 4 | Art. 38-A, §3º | 4 | Art. 4º, III | 4 | Art. 2º, III |
| Subtotal | 4 pontos | | 7 pontos | | 7 pontos | | 7 pontos | | 7 pontos | | 7 pontos | |
| (b) Registro individual | | | | | | | | | | | | |
| (b.i) O lobista deve submeter formulário de registro? (Não = 0, Sim = 3) | 3 | Art. 1º | 3 | Art. 3º | 3 | Art. 5º, caput | 0 | Art. 38º, §4º | 3 | Art. 11, caput | 3 | Art. 3º |
| (b.ii) Em quantos dias o lobby pode ocorrer, antes que o registro seja exigido? (16 dias ou mais = 0, de 11 a 15 dias = 1, de 6 a 10 dias = 2, de 1 a 5 dias = 3, 0 dia = 4) | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 5º, §6º | 0 | - | 2 | Art. 11, §5º | 2 | Art. 3º |
| (b.iii) A matéria ou o projeto de lei endereçado pelo lobista deve ser apresentada pelo lobista? (Nada é exigido = 0, Apenas a matéria é exigida = 1, Apenas o projeto de lei é exigido = 1, Ambos são exigidos = 3) | 1 | Art. 3º, §1º | 0 | - | 0 | Art. 6º, §3º | 0 | - | 1 | Art. 19, §2, IV | 3 | Art. 4º, IV |
| (b.iv) Com que frequência o registro é exigido? (Uma única vez = 0, A cada dois anos = 1, Anualmente = 2) | 0 | - | 2 | Art. 3º, §6º | 2 | Art. 9º, caput | 0 | - | 2 | Art. 11, §3º | 2 | Art. 5º |
| (b.v) Em quanto tempo o lobista deve informar ao órgão controlador mudanças no registro? (16 dias ou mais = 0, de 11 a 15 dias = 1, de 6 a 10 dias = 2, de 1 a 5 dias = 3, 0 dia = 4) | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 5º, §6º | 0 | - | 2 | Art. 11, §5º | 2 | Art. 10 |
| (b.vi) O lobista deve submeter uma foto pessoal com o registro? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| (b.vii) O lobista deve inserir alguma outra informação relevante, como remuneração? (Não = 0, Sim = 1) | 1 | Art. 3º, §1º | 0 | - | 1 | Art. 6º, §3º | 0 | - | 1 | Art. 19, §2º | 1 | Art. 4º, III |
| (b.viii) O lobista deve inserir alguma outra informação relevante, como remuneração? (Não = 0, Sim = 1) | 1 | Art. 3º, §3º | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 1 | Art. 4º, I |
| Subtotal | 6 pontos | | 5 pontos | | 6 pontos | | 0 ponto | | 11 pontos | | 14 pontos | |
| (c) Divulgação das despesas pessoais | | | | | | | | | | | | |
| (c.i) O lobista deve submeter um relatório de financeiro? (Não = 0, Sim = 3) | 3 | Art. 3º, caput | 3 | Art. 7º, caput | 3 | Art. 9º, §1º | 0 | Art. 38º, §4º | 3 | Art. 12 | 3 | Art. 9º, caput |
| (c.ii) Com que frequência, no período de 2 anos, o lobista deve submeter o relatório? (0-3 vezes = 0, 4-6 vezes = 1, 7-9 vezes = 2, 10 ou mais = 3) | 1 | Art. 3º, caput | 0 | Art. 7º, caput | 0 | Art. 9º, caput | 0 | - | 0 | Art. 12, caput | 0 | Art. 9º, caput |
| (c.iii) A remuneração do lobista deve constar nos relatórios? (Não = 0, Sim = 2) | 0 | - | 2 | Art. 7º, §2º | 2 | Art. 9º, §1º | 0 | - | 2 | Art. 12, IV | 2 | Art. 9º, V |
| (c.iv) Os gastos totais devem ser separados em categorias? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 2 | Art. 7º, §3º | 2 | Art. 9º, §4º | 0 | - | 0 | - | 2 | Art. 9º, VI |
| (c.v) Quais despesas devem ser individualizadas? (Nenhuma despesa = 0, Acima de US\$ 100,00 = 1, Acima de US\$ 25,00 = 2, Abaixo de US\$ 25,00 = 3, Todas as despesas = 4) | 1 | Art. 3º, caput | 1 | Art. 7º, caput | 1 | Art. 9º, §1º | 0 | - | 1 | Art. 12, IV | 1 | Art. 9º, V |
| (c.vi) o empregador ou cliente representado sobre o qual a despesa foi executada deve ser identificado? (Não = 0, Sim = 1) | 1 | Art. 3º, §1º | 1 | Art. 7º, §2º | 1 | Art. 9º, §3º | 0 | - | 1 | Art. 12, §2º | 1 | Art. 9º, I |

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------|----------------|------------------|--------------|------------------|--|-----------------|---|------------------|----------------|------------------|--------------|---|--------------------------|---|--------------------------|
| (c.vii) A autoridade pública sobre a qual a despesa foi destinada deve ser identificada? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - | 1 | Art. 14, V |
| (c.viii) A data do dispêndio deve constar no relatório? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - | 0 | - |
| (c.ix) A descrição das despesas individualizadas deve constar no relatório? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 1 | Art. 7º, §3º | 1 | Art. 9º, §1º | 0 | - | 1 | Art. 12, IV | 1 | Art. 9º, V | 0 | - | 1 | Art. 9º, V |
| (c.x) A matéria ou o projeto de lei endereçado pelo lobista deve constar no relatório financeiro? (Nada é exigido = 0, Apenas a matéria é exigida = 1, Apenas o projeto de lei é exigido = 1, Ambos são exigidos = 3) | 1 | Art. 3º, §1º | 1 | Art. 7º, §1º | 1 | Art. 9º, §2º | 0 | - | 1 | Art. 12, III | 1 | Art. 9º, II | 0 | - | 3 | Art. 9º, II |
| (c.xi) Os gastos feitos em favor de funcionários públicos devem constar no relatório? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 1 | Art. 9º, III |
| (c.xii) O lobista deve divulgar eventual sociedade empresária com o agente público? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| (c.xiii) Qual a previsão legal sobre brindes? (Brindes não são reportados = 0, Brindes são reportados = 1, Brindes são limitados e reportados = 2, Brindes são proibidos = 3) | 0 | - | 2 | Art. 9º | 2 | Resolução nº 3 de 23 novembro de 2000 - Pres. Rep. | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 2 | Art. 9º, VII |
| (c.xiv) Qual a previsão legal sobre lobistas contribuírem com campanhas eleitorais? (Contribuições são permitidas e não precisam ser divulgadas = 0, Contribuições são permitidas, mas precisam ser divulgadas = 1, Contribuições de lobistas são proibidas = 2) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - |
| (c.xv) O lobista que não realizou despesas em determinado período deve reportar a inatividade? (Não = 0, Sim = 1) | 1 | Art. 3º, caput | 1 | Art. 3º, §6º | 1 | Art. 9º, caput | 0 | - | 1 | Art. 11, §5º | 0 | - | 1 | Art. 6º, parágrafo único | 1 | Art. 6º, parágrafo único |
| Subtotal | 8 pontos | | 14 pontos | | 14 pontos | | 2 pontos | | 12 pontos | | 18 pontos | | | | | |
| (d) Divulgação dos gastos do empregador/cliente | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (d.i) O empregador/cliente representado deve submeter um relatório financeiro? (Não = 0, Sim = 3) | 3 | Art. 3º, §2º | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 38º, §4º | 3 | Art. 9º, §1º | 0 | - | 3 | Art. 9º, §1º |
| (d.ii) A remuneração do lobista deve constar no relatório do empregador? (Não = 0, Sim = 2) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 2 | Art. 12, §2º | 2 | Art. 9º, §1º | 0 | - | 2 | Art. 9º, §1º |
| Subtotal | 3 pontos | | 0 ponto | | 0 ponto | | 0 ponto | | 5 pontos | | 5 pontos | | | | | |
| (e) Procedimento Digital | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (e.i) o órgão controlador fornece registro online aos lobistas? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 1 | Art. 6º, caput | 1 | Art. 3º | 0 | - | 1 | Art. 3º |
| (e.ii) O órgão controlador fornece relatórios online aos lobistas? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 7º, caput | 1 | Art. 9º | 0 | - | 1 | Art. 9º |
| (e.iii) O órgão controlador fornece treinamento sobre como submeter os registros e relatórios financeiros eletronicamente? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 1 | Art. 21 | 1 | Art. 21 |
| Subtotal | 3 pontos | | 0 ponto | | 0 ponto | | 0 ponto | | 1 ponto | | 3 pontos | | | | | |
| (f) Acesso à Informação | | | | | | | | | | | | | | | | |
| (f.i) Qual o sistema de arquivo dos registros? (Fotocópias no gabinete = 1, PDF ou arquivos de imagem na web = 2, Banco de dados pesquisável na web = 3, Banco de dados para download = 4) | 1 | Art. 7º, I. | 0 | - | 4 | Art. 5º, §2º | 0 | - | 0 | Art. 38º, §4º | 4 | Art. 7º | 0 | - | 4 | Art. 19, parágrafo único |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------|-------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-----------------|---|------------------|----------------------|------------------|--------------------------|-----------------|
| (f.ii) Qual o sistema de arquivo dos relatórios? (Fotocópias no gabinete = 1, PDF ou arquivos de imagem na web = 2, Banco de dados pesquisável na web = 3, Banco de dados para download = 4). | 1 | Art. 7º, I. | 0 | - | 4 | Art. 9º, §5º | 0 | - | 4 | Art. 7º | 0 | Art. 19, parágrafo único | 4 |
| (f.iii) Custo por cópia (US\$ 0,25 ou mais = 0, Menos de US\$ 0,25 = 1). | 1 | Art. 7º, I. | 0 | - | 1 | Art. 5º, §2º | 0 | - | 1 | Art. 7º | 0 | Art. 19, parágrafo único | 1 |
| (f.iv) Há um modelo de registro/relatório disponível na web? (Não = 0, Sim = 1). | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 21 | 1 |
| (f.v) O órgão controlador fornece o total das despesas de lobby no ano? (Não = 0, Sim = 2). | 2 | Art. 7º, I. | 0 | - | 2 | Art. 9º, §5º | 0 | - | 2 | Art. 12, §3º | 0 | Art. 20, caput | 2 |
| (f.vi) O órgão controlador fornece o total das despesas de lobby em diferentes períodos? (Não = 0, Sim = 2). | 2 | Art. 7º, I. | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 20, caput e §3º | 2 |
| (f.vii) O órgão controlador fornece o total de despesas de lobby por setor econômico? (Não = 0, Sim = 2). | 2 | Art. 7º, I. | 0 | - | 2 | Art. 9º, §5º | 0 | - | 2 | Art. 19, §3º | 0 | Art. 20, caput | 2 |
| (f.viii) Com que frequência os dados são atualizados? (Semestralmente ou menos = 1, Mensalmente = 2, Semanalmente = 3, Diariamente = 4). | 1 | Art. 7º, I. | 1 | Art. 7º, §4º | 0 | - | 0 | - | 1 | Art. 12 e 19 | 0 | Art. 20, caput | 2 |
| Subtotal | 10 pontos | | 1 ponto | | 13 pontos | | 0 ponto | | 16 pontos | | 18 pontos | | |
| (g) Aplicabilidade (enforcement) | | | | | | | | | | | | | |
| (g.i) O Estado possui prerrogativa legal para auditar? (Não = 0, Sim = 2). | 2 | Art. 5º | 2 | Art. 8º | 2 | Art. 11 | 0 | - | 0 | Art. 38-A, §4º | 0 | Art. 12 | 2 |
| (g.ii) O Estado conduz revisões obrigatórias ou auditorias? (Não = 0, Sim = 2) | 2 | Art. 5º | 2 | Art. 7º, §7º | 2 | Art. 11 | 0 | - | 0 | - | 0 | Art. 12 | 2 |
| (g.iii) Há alguma sanção legal para registro intempestivo? (Não = 0, Sim = 1). | 1 | Art. 5º | 1 | Art. 7º, §5º | 1 | Art. 13 | 0 | - | 1 | Art. 11, §5º | 0 | Art. 11 | 1 |
| (g.iv) Há alguma sanção legal para relatórios intempestivos? (Não = 0, Sim = 1). | 1 | Art. 5º | 1 | Art. 7º, §5º | 0 | - | 0 | - | 1 | Art. 12, caput e §4º | 0 | Art. 9º | 1 |
| (g.v) Quando a última penalidade por submissão intempestiva foi aplicada? (Há mais de 5 anos = 0, Entre 4 - 5 anos = 1, Entre 2 - 3 anos = 2, Entre 0 - 1 ano = 3). | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 |
| (g.vi) Há alguma sanção legal para registros incompletos? (Não = 0, Sim = 1). | 1 | Art. 5º | 1 | Art. 7º, §5º | 1 | Art. 9º, §7º | 0 | - | 1 | Art. 15, caput | 0 | Art. 11 | 1 |
| (g.vii) Há alguma sanção legal para relatórios incompletos? (Não = 0, Sim = 1) | 1 | Art. 5º | 1 | Art. 7º, §5º | 1 | Art. 9º, §7º | 0 | - | 1 | Art. 12, §5º | 0 | Art. 9º, §2º | 1 |
| (g.viii) Quando a última penalidade por submissão incompleta foi aplicada? (Há mais de 5 anos = 0, Entre 4 - 5 anos = 1, Entre 2 - 3 anos = 2, Entre 0 - 1 ano = 3) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 |
| (g.ix) O Estado publica alguma lista com os infratores? (Não = 0, Sim = 1) | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 | - | 0 |
| Subtotal | 8 pontos | | 8 pontos | | 7 pontos | | 0 ponto | | 4 pontos | | 8 pontos | | |
| (h) Revolving door | | | | | | | | | | | | | |
| (h.i) Há algum período de quarentena exigido para que legisladores possam se registrar como lobistas? (Não = 0, Sim = 2) | 0 | - | 2 | Art. 3º, §5º | 2 | Art. 4º, §3º | 0 | - | 2 | Art. 11, §2º | 0 | Art. 4º, §2º | 2 |
| Subtotal | 0 ponto | | 2 pontos | | 2 pontos | | 0 ponto | | 2 pontos | | 2 pontos | | 2 pontos |
| TOTAL | 39 pontos | | 37 pontos | | 49 pontos | | 9 pontos | | 58 pontos | | 75 pontos | | |

Fonte: Elaborada pelo autor, com a metodologia desenvolvida pelo Center for Public Integrity.