

**idp**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.08.2020

Nº 11

**O PL NO. 1.202/2007 E A REGULAÇÃO DO LOBBY NO  
BRASIL: A CONSOLIDAÇÃO DE UM CONTEXTO  
NORMATIVO JÁ VIGENTE**

**JOSÉ PEDRO VAZ FERNANDES**

**O PL NO. 1.202/2007 E A  
REGULAÇÃO DO LOBBY NO  
BRASIL: A CONSOLIDAÇÃO DE UM  
CONTEXTO NORMATIVO JÁ  
VIGENTE**

**PL NO. 1,202 / 2007 AND THE  
LOBBY REGULATION IN BRAZIL:  
THE CONSOLIDATION OF A  
NORMATIVE CONTEXT ALREADY  
IN FORCE**

**JOSÉ PEDRO VAZ FERNANDES <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública pelo IDP (2020). Advogado. E-mail: pedrofernandes@dinisfernandes.com

**IDP**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

## DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

### Diretor Geral

Francisco Schertel

### Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

### Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

## CONSELHO EDITORIAL

### Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

### Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,  
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,  
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e  
Anderson Silva

### Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

[www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

**Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. PANORAMA DO LOBBY NO BRASIL .....	8
2.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO .....	8
2.2. BREVE HISTÓRICO DO LOBBY NO BRASIL: TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO.....	9
2.3. A NECESSIDADE DA MUDANÇA DA VISÃO DA ATIVIDADE DO LOBBY.....	10
3. PARÂMETROS INTERNACIONAIS: OS PRINCÍPIOS DA OCDE E A LONGA TRAJETÓRIA DOS EUA.....	12
3.1. A TENDÊNCIA DE REGULAMENTAR A ATIVIDADE DE LOBBY.....	12
3.2. ORIENTAÇÕES DA OCDE EM RELAÇÃO AO LOBBY .....	12
3.3. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA .....	15
3.4. CONCLUSÃO PARCIAL: PRINCIPAIS PARÂMETROS IDENTIFICADOS.....	17
4. A REGULAÇÃO INDIRETA DO LOBBY NO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL.....	19
4.1. O LOBBY NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	19
4.2. O LOBBY NA LEGISLAÇÃO NACIONAL.....	21
4.3. EXAME DO PL NO. 1.202/2007 À LUZ DAS CONSIDERAÇÕES APRESENTADAS.....	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

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

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

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

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

## 1. INTRODUÇÃO

As discussões sobre a atividade de lobby no Brasil vêm permeando a agenda de debates públicos há mais de quarenta anos. A polêmica e o estendido debate sobre o tema demonstram a carência de consenso tanto sobre a necessidade, quanto acerca do teor desta regulamentação.

Atualmente, o lobby é regulamentado em múltiplas localidades. Países como Estados Unidos, Chile, Irlanda, França e o Reino Unido, regulam o lobby por meio de legislação específica e vinculante (*hard law*). A Alemanha e a Holanda, por exemplo, detêm normas não vinculantes ("*soft regulation*"). Já, em países como Finlândia, Espanha, Croácia e Itália, a atividade é objeto de autorregulação (Códigos de conduta).

Esta onda de regulamentação da matéria no cenário internacional está alinhada à busca pela transparência, considerada como relevante ferramenta para aumentar a confiança nas instituições e o poder dos cidadãos de manter os tomadores de decisão responsáveis por suas ações<sup>2</sup>, de modo que se poderia, ainda, alcançar o resultado de mitigar práticas corruptas.

No Brasil, a discussão foi intensificada nos últimos anos, especialmente em decorrência do cenário de combate à corrupção, impulsionado por diversos escândalos, notadamente pela operação lava-jato.

No entanto, a despeito da recorrência do assunto entre especialistas e da frequência com a qual ocupa espaço na mídia nacional, o país ainda não conseguiu avançar ao patamar das nações que possuem legislação própria sobre a prática. E esta carência de regulamentação específica não decorre de falta de interesse parlamentar, tampouco da ausência de tentativas de aprovar projetos sobre o tema.

---

<sup>2</sup> OECD. Transparency in lobbying activities fosters trust. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities\\_9789264214224-5-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities_9789264214224-5-en#page2). Acesso em 01 jan. 2020.

Por outro lado, não se pode desconsiderar o conjunto de normas que tem passado pela aprovação do Congresso Nacional, as quais, nos últimos anos, têm acabado por gerar uma regulação para o tema, seja parcialmente, seja indiretamente. Dentre estas normas, podem-se citar a Lei Anticorrupção, a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à informação e a chamada de Lei de Conflito de Interesses.

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

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

Pretende-se, portanto, responder, considerando o ordenamento jurídico brasileiro atual e as normas já aprovadas acerca de temáticas correlatas ao lobby, em que medida o já referido PL no 1.202/2007 provoca alterações significativas em relação às normas já postas. Adicionalmente, discute-se também o conteúdo mínimo ideal para uma possível formalização legal da matéria, ou seja, considerando a prática de uma regulamentação mais madura sobre a temática e os princípios postos por órgãos multilaterais, se há lacunas relevantes no referido projeto.

A primeira parte do trabalho cuida, principalmente, do conceito do lobby e estuda as tentativas de regulamentação da matéria.

Já o segundo capítulo, embasado nas considerações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da longa experiência dos Estados Unidos, apresenta as principais lacunas da proposta de regulamentação do tema no Brasil.

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

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

## 2. PANORAMA DO LOBBY NO BRASIL

### 2.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Antes de adentrar o debate sobre a regulamentação do lobby, é imprescindível ter clareza sobre o que é, para compreendê-lo como uma figura neutra, livre de preconceito.

Para Milton Seligman e Fernando Mello, o lobby é uma atividade de pressão de um grupo social organizado com a meta de interferir nas decisões do poder público e gerar um novo cenário regulatório em favor de suas causas ou interesses específicos<sup>3</sup>.

Ou ainda, para Wagner Mancuso e Andréa Gozetto, fazer lobbying é argumentar sobre interesses junto aos agentes do Poder Público que tomarão decisões, sendo, portanto, um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos<sup>4</sup>.

Desse modo, pode-se concluir que o lobby é a atividade praticada de modo profissional (mediante remuneração) por um grupo interessado nos resultados de determinada decisão política, que consiste em expor os aspectos técnicos acerca do conteúdo

---

<sup>3</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Op. Cit. p. 219.

<sup>4</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Revista Organicom. a. 8, nº 14, 1º sem. 2013.

em questão aos agentes públicos envolvidos na tomada desta decisão, de modo a orientá-los e a influenciar o resultado final, sem utilizar meios coercitivos ou chantagens.

## 2.2. BREVE HISTÓRICO DO LOBBY NO BRASIL: TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO

A primeira tentativa data de 1969. A proposta sugeria a possibilidade que os grupos de interesse pudessem apresentar proposições, de forma direta, ao Congresso Nacional, sem a intermediação de parlamentares<sup>5</sup>.

Outro registro data do final da década de 70, em proposta do então deputado federal Marco Maciel. O congressista teria liderado um processo de reforma do Regimento Interno da casa, que culminou com o reconhecimento formal, no art. 60, da existência de grupos de interesse agindo no poder legislativo.

Em 1984 foi apresentado o Projeto de Lei do Senado no 25, novamente pelo, agora senador, Marco Maciel. Após um período de arquivamento, a proposta foi reapresentada em 1989 com poucas mudanças como Projeto de Lei do Senado no 203/1990, tendo recebido um parecer favorável tanto no Senado como na Mesa Diretora da Câmara. No entanto, o Projeto se encontra no plenário da Câmara até hoje, não tendo havido nenhuma movimentação em sua tramitação desde 2003<sup>6</sup>.

A partir de então, diversas proposituras se sucederam. No âmbito do Congresso Nacional, são identificadas pelo menos 17.

O projeto de lei 1.202/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini, disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Após substitutivo proposto

---

<sup>5</sup> BRASIL. Senado Federal. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

<sup>6</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no. 6132/1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>.

pela ex-deputada Cristiane Brasil, de teor menos rigoroso, o projeto encontra-se atualmente no Plenário da Câmara dos Deputados.

Este projeto que se acredita poderá ser aprovado nos próximos meses, será examinado detalhadamente no último capítulo e constituirá, em conjunto com as análises do panorama internacional e de outras normas do ordenamento pátrio, um dos pilares para a conclusão deste trabalho.

Diversas proposições para regulamentar o lobby tramitaram no Congresso, a maioria sob a forma de projetos de resolução. Destacam-se: Projeto de Resolução n. 87/2000; 63/2000 e 203/2001.

Iniciativas como o evento promovido em 2008 pela CGU intitulado “Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a regulamentação do lobby no Brasil” e o apoio do Ministério da Justiça (MJ) à publicação da pesquisa “Grupos de Interesse (Lobby): a possibilidade de regulação jurídica no Brasil”, elaborada pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub), também demonstram o interesse em regular a matéria.

Por fim, e conforme noticiado pela imprensa, está sendo confeccionado pela equipe do atual governo e sob tutela do Ministro da CGU, Wagner Rosário, um projeto de decreto para regulamentar o lobby no país, com ênfase em critérios de transparência<sup>7</sup>.

### 2.3. A NECESSIDADE DA MUDANÇA DA VISÃO DA ATIVIDADE DO LOBBY

De forma literal, lobby é uma palavra neutra. Entretanto, diversas vezes é correlacionado, de forma exclusiva, à defesa ilegal de interesses.

Existe uma polêmica sobre a regulamentação da matéria, tanto nas discussões do cotidiano e no âmbito político, como também na literatura especializada, que ainda não chegou a um consenso sobre se os efeitos da regulamentação da atividade seriam positivos.

---

<sup>7</sup> ISTOE. Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência. 08.01.2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.

Se por um lado a mídia ajudou a trazer o tema para a pauta de debates na agenda pública, por outro, ela também desempenhou papel na consolidação do preconceito contra a atividade. Os escândalos políticos divulgados frequentemente evidenciam que a interação de lobistas com o Poder Público pode resultar em crimes contra a Administração Pública<sup>8</sup>.

Entre os efeitos esperados pelos defensores da regulação, destaca-se a transparência. A regulamentação do lobby garantiria maior transparência ao processo de tomada de decisão e às relações políticas entre interesses organizados e tomadores de decisão<sup>9</sup>.

Ainda, o lobby lícito pode representar um instrumento da democracia de representação de interesses, ao trazer contribuições benéficas para os tomadores de decisão, para a opinião pública, para os interesses representados e para todo o sistema político<sup>10</sup>.

Leonardo Santos e Lucas Cunha destacam pesquisa empírica realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cujos resultados indicam para uma posição predominantemente a favor da regulamentação<sup>11</sup>.

O conjunto de argumentos favoráveis à regulamentação se baseiam na necessidade de construção de uma institucionalidade política que possa promover mais ponderação, mais transparência e mais accountability.

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

---

<sup>8</sup> Por exemplo, pode-se mencionar notícias que buscam atrelar lobby a corrupção, como a seguinte: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2017/11/historia-da-shell-mostra-que-lobby-e-corrupcao-estao-no-dna-da-empresa/> (Acesso em 13 de janeiro de 2020)

<sup>9</sup> SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

<sup>10</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Op. Cit.

<sup>11</sup> SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217.pdf>. Acesso em 7 abr. 2019.

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

## 3. PARÂMETROS INTERNACIONAIS: OS PRINCÍPIOS DA OCDE E A LONGA TRAJETÓRIA DOS EUA

### 3.1. A TENDÊNCIA DE REGULAMENTAR A ATIVIDADE DE LOBBY

Nos últimos anos, a regulamentação do lobby tornou-se objeto de atenção de organismos internacionais, como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial do Comércio (OMC), reconhecendo a importância da sua formalização legal.

Sendo assim, antes de adentrar o exame crítico do PL no. 1.202/2007, é importante conhecer experiências e tendências internacionais acerca da regulamentação do lobby, de modo a estabelecer parâmetros mínimos para uma crítica adequada.

Optou-se por examinar os princípios consagrados pela OCDE e a legislação dos Estados Unidos, a fim de que se possa extrair sugestões para o tratamento do tema no país.

### 3.2. ORIENTAÇÕES DA OCDE EM RELAÇÃO AO LOBBY

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

A OCDE, organização internacional que trabalha no objetivo de moldar normas e políticas relacionadas a melhorar o desempenho econômico, promover a educação e o combate da evasão fiscal internacional e da corrupção, reconhece os aspectos positivos do lobby e afirma que a atividade pode fornecer dados e informações valiosas aos tomadores de decisão. Alerta, contudo, sobre as possíveis consequências corruptas. Conclui, assim, como

forma de potencializar os aspectos positivos e mitigar os riscos, que a regulamentação da atividade é crucial para salvaguardar a integridade do processo decisório público<sup>12</sup>.

A OCDE desenvolveu 10 princípios para a transparência e a integridade na seara do lobby. Configuram diretrizes pioneiras na abordagem das preocupações suscitadas e fornecem orientações sobre como atender às expectativas de transparência e responsabilização no processo decisório público.

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

Já, o Princípio nº 2 determina que as regras e orientações sobre o lobby devem abordar as preocupações de governança relacionadas às práticas da atividade e respeitar os contextos sócio-políticos e administrativos, ressaltando que os países não devem replicar diretamente regras e diretrizes de uma jurisdição para outra, mas avaliar e aplicar as lições de outros sistemas, tendo em vista o seu próprio contexto interno.

A OCDE também indica que os países considerem a escala e a natureza da atividade de lobby dentro de suas jurisdições. Alerta que, caso optem por regulamentação obrigatória, os países devem considerar o encargo administrativo de cumprimento, para garantir que não se torne um impedimento ao acesso equitativo ao governo.

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

Ao invés de focar a adaptação de experiências internacionais ao contexto interno, privilegia o exame do quanto as normas existentes podem impulsionar uma boa regulamentação da atividade

---

<sup>12</sup> OECD. Transparency and Integrity in Lobbying. 2013. Disponível em <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acesso em 02.07.2019.

O 4 determina que as definições dos termos "lobby" e "lobista" devem ser robustas, abrangentes e suficientemente explícitas, para evitar lacunas e interpretações errôneas.

O Princípio no 5 ressalta a necessidade de um grau adequado de transparência para garantir que os agentes públicos, os cidadãos e as empresas possam obter informações sobre as atividades de lobby, preservando, quando necessário, a confidencialidade.

Para a OCDE, quaisquer requisitos de divulgação suplementares devem considerar as necessidades legítimas de informação dos intervenientes-chave no processo decisório público. Ainda, os requisitos de divulgação podem lançar luz sobre onde estão as pressões de lobby e de onde o financiamento vem.

Já o Princípio no 6, trata sobre a necessidade de os países permitirem que as partes interessadas examinem as atividades de lobby, determinando que o público tem o direito de saber como as instituições e os agentes públicos tomaram as suas decisões, incluindo, se for caso, a indicação dos grupos de pressão que os influenciaram.

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

A OCDE indica, também, que seja considerado o estabelecimento de restrições para os agentes públicos que saem do cargo, de modo a prevenir conflitos de interesses ao procurar uma nova posição, de modo que pode ser necessário impor um período de quarentena.

Por seu turno, o Princípio no 8 determina que os lobistas respeitem as normas de profissionalismo, uma vez que eles compartilham a responsabilidade por promover uma cultura de integridade e transparência. Assim, para manter a confiança na tomada de decisão pública, os lobistas e os consultores devem também promover princípios de boa governança.

Consoante o Princípio no 9, os países devem envolver atores-chave na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para alcançar o cumprimento da regulamentação.

A OCDE destaca que estratégias e mecanismos de implementação devem sopesar cuidadosamente os riscos e incentivos, de modo a que funcionários públicos e lobistas criem uma cultura de conformidade. As sanções devem combinar abordagens inovadoras, tais como a notificação de violações, com sanções financeiras ou administrativas tradicionais, como o impedimento de exercer a atividade e o processo penal, conforme o caso.

Por fim, o Princípio no 10 determina que os países revejam o funcionamento das suas regras e orientações relacionadas com o lobby periodicamente, fazendo os ajustes à luz da experiência vivenciada. Isto pode contar com a participação de representantes dos lobistas e da sociedade civil, para melhor exame da implementação e do impacto das regras e orientações sobre o lobby.

De maneira geral, conclui-se que a OCDE apoia que os países disciplinem a matéria por meio de uma regulação orientada por (i) isonomia no acesso às instituições e aos agentes públicos, (ii) adaptação de experiências internacionais, sem descurar da soberania nacional e da necessidade de ajuste ao contexto interno, (iii) atenção às normas já existentes no ordenamento jurídico interno, (iv) estabelecimento de definições e da adequada delimitação do campo de aplicação da norma, (v) transparência ativa, (vi) transparência passiva, participação, motivação e controle social, (vii) imparcialidade e impessoalidade, (viii) probidade, (ix) legalidade, e (x) análise de impacto regulatório e legislativo.

### 3.3. A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

A pesar de alguns esforços anteriores, a aprovação nos Estados Unidos de uma regulamentação mais ampla e sistemática só foi possível após a Segunda Guerra Mundial, com a promulgação da Lei Federal de Regulamentação do Lobby de 1946, que permaneceu

em vigor por quase meio século, quando foi revogada em 1995 pela Lei de Transparência do Lobby (Lobbying Disclosure Act — LDA)<sup>13</sup>.

O LDA foi emendado de forma substancial em 1998, tendo passado por nova alteração em 2007, com a aprovação da Lei de Liderança Honesta e do Governo Aberto. Recentemente, em janeiro de 2019, a norma passou por nova emenda<sup>14</sup>.

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

A seção 3 traz as definições aplicáveis, sendo bastante detalhada quanto à conceituação de “atividades de lobby”, que remete à definição de “contato de lobby”.

Por sua vez, a seção 4 cuida da disciplina referente ao registro dos lobistas, e delimita o escopo do que deve ser registrado e a seção 5 trata de regulamentar a entrega de relatórios a cada final de trimestre, detalhando toda a atividade de lobby realizada durante o período. A norma determina, ainda, o conteúdo que tais relatórios devem apresentar.

Já, a seção 6 refere-se à publicação e ao enforcement, disciplinando o conteúdo dos relatórios e das comunicações que tenham de ser realizadas, especialmente, em relação à notificação ao lobista sobre eventual descumprimento, enquanto a seção 7 dispõe sobre as possíveis penalidades civis e criminais.

As seções 8 a 13 não compõem diretamente a disciplina material específica do lobby. Enquanto a seção 8 traz regras de interpretação da norma, para afirmar a não interferência em outros direitos, as seções 9 a 12 apresentam alterações a outras normas

---

<sup>13</sup> RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. Revista de Informação Legislativa, n. 196, p. 83-93, 1996.

<sup>14</sup> UNITED STATES SENATE. Lobbying Disclosure Act of 1995. Disponível em: [https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm). Acesso em jan. 2020.

(como emendas e revogações), e a seção 13 determina a validade das demais disposições, na hipótese de alguma ser determinada inválida.

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

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

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

Nos Estados Unidos, a promoção do interesse público e a transparência são os principais componentes que permeiam todas as formas de regulamentação. Parece haver mais um acompanhamento da publicidade e transparência de dados e informações do que regulamentação da atividade propriamente dita<sup>15</sup>.

Para além da transparência, constata-se que a regulamentação norte-americana também observou a necessidade de definições claras. Por outro lado, ela se configura como uma tentativa de melhorar a regulação antiga, a partir da constatação que os impactos da anterior não haviam sido significativos.

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

### 3.4. CONCLUSÃO PARCIAL: PRINCIPAIS PARÂMETROS IDENTIFICADOS

Diante do exame do cenário internacional, constata-se que o ponto de maior predominância é, possivelmente, a importância dada à transparência.

---

<sup>15</sup> JOBIM, Nelson. SOUZA, Luciano. A Regulamentação do Lobby: Análise Comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendando democracia. Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

Outro aspecto de grande relevância é a adequada delimitação do âmbito de aplicação das normas, por meio do estabelecimento de definições claras e a observância a princípios consagrados em ordenamentos democráticos. Além de examinar a experiência internacional, para adaptá-la à realidade e ao contexto interno vividos, é importante observar o ordenamento jurídico interno, de modo a verificar as normas já existentes que possam tratar da matéria.

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

## 4. A REGULAÇÃO INDIRETA DO LOBBY NO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL

### 4.1. O LOBBY NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A atividade de representação de interesses está diretamente atrelada aos princípios democráticos, que autorizam e incentivam a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão pelos representantes e gestores públicos.

A Constituição de 1988 introduziu diversos dispositivos que acabam por tangenciar o tema e que, quando considerados em conjunto à legislação introduzida posteriormente no país, consubstancia o que se pode considerar como uma verdadeira “regulação indireta do lobby no ordenamento jurídico brasileiro”.

Quanto à liberdade para exercício da atividade, já de início, o parágrafo único do art. 1º fala por si, determinando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ainda, não se pode desconsiderar que dentre os fundamentos da República descritos no caput do dispositivo, encontram-se a cidadania (inciso II), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V). Todos podem ser conectados de alguma forma à atividade de representação de interesses. Afinal, a tentativa de influenciar o processo de tomada de decisões públicas e a participação fazem parte do exercício da cidadania, a possibilidade de exercer esta atividade profissionalmente condiz com a defesa dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e o embate e o convívio entre diferentes opiniões sobre questões coletivas devem ser abraçados pelo pluralismo político.

O art. 5º, por sua vez, traz uma série de garantias fundamentais, voltadas essencialmente a proteger os direitos e estabelecer os deveres individuais e coletivos.

É importante destacar que a combinação dos princípios da liberdade com a legalidade ampla, consoante o inciso II, que determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, acaba por autorizar a prática da atividade de lobby, na medida em que nenhuma legislação a proíba.

Passando aos incisos que apresentam correlação mais forte com o tema, tem-se que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (inciso IV). Assim, desde que não o façam de modo anônimo, os cidadãos podem levar sua mensagem a membros dos Poderes Executivo e Legislativo, com o objetivo de influenciar suas decisões.

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

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

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

Eventual prática da atividade às escondidas, o que poderia eventualmente gerar desconfiança quanto à possibilidade de ocorrerem práticas não apoiadas pelo ordenamento jurídico, já é vedada expressamente pelo teor do inciso XIV, combinado com o inciso XXXIII, que prescreve sobre o direito de receber informações dos órgãos públicos.

Desse modo, o tema da divulgação de agendas de reuniões já estaria abarcado por este dispositivo. Como visto adiante, esta questão foi regulada com mais profundidade por meio da Lei de Acesso à Informação. Estas obrigações de acesso são reforçadas, ainda, pela possibilidade de recorrer a medidas como o habeas data, nos termos do inciso LXXII.

A Constituição Brasileira também garante o direito de petição que, inegavelmente, está relacionado à atividade de lobby, consoante inciso XXXIV do mesmo art. 5º.

No âmbito do Legislativo, este direito é reforçado pelo teor do art. 58, § 2º, IV, que

prevê a obrigação das comissões para receber petições de iniciativa dos cidadãos, autorizando assim conduta inserida na atividade de lobby.

Existem, ainda, outros dispositivos contidos no art. 5º da Constituição que tangenciam temáticas que se correlacionam ao lobby. Ressalta-se o teor do inciso XXXVI, que determina que “a lei não poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, combinado com a garantia de acesso ao Poder Judiciário, trazida pelo inciso XXXV, e a possibilidade de impetrar mandado de segurança, consoante inciso LXIX

Finalmente, o inciso LXXI prevê o mandado de injunção. Ora, ante uma eventual tentativa de inviabilizar a atividade de lobby, tal dispositivo poderia ser impetrado para que os profissionais de relações governamentais pudessem continuar exercendo seu direito à livre iniciativa e exercício livre de profissão, alinhado também ao exercício da cidadania.

## 4.2. O LOBBY NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

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

A seguir, será traçado um panorama destas normas, de modo a que se possa concluir sobre o quão inovador é o projeto em relação ao atual ordenamento.

Iniciando pela normativa que gera um panorama favorável à representação de interesses, ressalta-se que o Decreto nº 4.334/2002, ao autorizar que particulares solicitem audiências com agentes públicos, acaba por viabilizar um tipo de atividade de lobby.

Por sua vez, a Lei nº 12.813, de 1º de julho de 2013, Lei de Conflito de Interesses, estabeleceu situações que geram este tipo de conflito durante e após o exercício de cargo no

Executivo Federal. A norma criou uma espécie de período de “quarentena” para os agentes que deixam o cargo, durante o qual, há proibição para realizar certas condutas, por se entender que elas ainda serão tomadas como conflitos de interesses.

Ainda que a Lei não objetive regular o lobby, é interessante observar que, além de sua aplicação ser chamada pelo projeto em tramitação, ela já naturalmente tangencia o tema.

No mesmo sentido, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, determinou que “no exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral” (art. 3º). Seu foco é direcionado às questões patrimoniais, incluindo a limitação ao recebimento de presentes (art. 9º).

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

Como destacam Mancuso et al, um dos resultados da Lei no. 12.527 foi contribuir com a accountability e transparência das informações públicas, sendo justamente a transparência um dos principais temas em meio às discussões sobre a necessidade de regulamentação do lobby<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril\\_v53\\_n212\\_p41](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41)>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Vale ressaltar ainda que, em 19 de fevereiro de 2018, o Ministério do Trabalho incluiu o lobby no cadastro oficial de ocupações do país (CBO), com o nome oficial de “profissional de relações institucionais e governamentais”.

Em relação ao enfrentamento da atividade quando conduzida de modo a ter sua licitude questionada, existe amplo suporte normativo no que se refere a medidas de combate à corrupção e a atos de improbidade dos ocupantes de cargos públicos.

Nos últimos anos, o país foi palco de relevantes escândalos de corrupção. A deflagração de diversos esquemas de relações ilegais entre componentes do poder público e de representantes de interesses privados tornou-se claro exemplo do problema, que se relaciona, de forma íntima, com a governança não só pública, mas também do setor privado<sup>17</sup>. Deste modo, é evidente que se pode identificar um vínculo entre as regras privadas de compliance e o modo de atuação dos lobistas junto aos Poderes Públicos. Inclusive, esta poderia ser uma boa forma de filtrar a atividade, demandando que os interesses representados demonstrassem preocupação com a elaboração de programas de compliance internos.

Vale lembrar que qualquer conduta que escape à legalidade e à ética foge à definição de lobby. A partir deste raciocínio, pode-se concluir que lobby e compliance são definições complementares. Muitas das medidas que constam da agenda de regulamentação do lobby são normas que já existem no compliance de inúmeras corporações. O Relatório do grupo de trabalho da CGU, que determina recomendações para a regulamentação da atividade, faz algumas considerações a respeito<sup>18</sup>.

Conforme esclarecem Timm e Lourença, a chamada Lei Anticorrupção também contribuiu para a preocupação das organizações empresariais com o desenvolvimento de

---

<sup>17</sup> FARHAT, Said. Lobby – o que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

<sup>18</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio\\_lobby.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

programas de compliance, ao estabelecer que as autoridades levem em consideração a existência de um programa efetivo, que poderá atenuar a aplicação de sanções<sup>19</sup>.

Não se pode esquecer, ainda, que, em relação ao agente público que desvia das condutas adequadas, podem ser aplicadas as sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

Há, ainda, que se apontar que, na hipótese de algumas condutas mais graves pelos profissionais de relações institucionais e governamentais, pode ser configurado até mesmo um crime, notadamente, o denominado “Tráfico de Influência”, definido nos termos do art. 332 e a “Corrupção ativa”, conceituada pelo art. 333.

Finalmente, em se tratando de atuação junto a instituições financeiras, outras condutas são criminalizadas pela Lei no.7.492, de 16 de junho de 1986, que “define os crimes contra o sistema financeiro nacional”, tendo ficado popularmente conhecida como Lei dos Crimes de Colarinho Branco.

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

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

### 4.3. EXAME DO PL NO. 1.202/2007 À LUZ DAS CONSIDERAÇÕES APRESENTADAS

A proposta original do PL no. 1.202/2007 objetivava regulamentar as atividades de lobby, impondo diversas obrigações e adicionando burocracia e bastante complexidade ao sistema. A despeito de se poder argumentar que o substitutivo representou algumas perdas,

---

<sup>19</sup> TIMM, C. C. S.; LOURENÇA, B. A. Regulamentação do lobby e princípio da igualdade de acesso. Disponível em: <[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

há que se considerar que tal excesso de burocracia neste momento poderia ser prejudicial ao projeto e colocar toda sua aprovação em risco.

A nova versão do PL nº 1.202/2007, já em seu art. 1º, esclarece sua aplicação para disciplinar a “atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal”, incluindo praticamente qualquer cidadão ou organização dentre os sujeitos que podem exercê-la.

Verifica-se que a expressão “lobby” apresentada na versão original foi substituída por “relações institucionais e governamentais”, o que denota alguma perda, por desviar da denominação mais utilizada e à qual, ainda muitos atribuem uma imagem negativa. Por outro lado, foi resolvida a divergência em relação à aplicação apenas à Administração Pública. Com a alteração para “Poder Público Federal”, ficou clara a aplicação mais ampla.

Constata-se que o art. 1º atende ao sugerido pelo Princípio no 4 da OCDE, que aponta para a necessidade de uma clara delimitação do âmbito de aplicação da norma, bem como para a colocação das definições cabíveis – que, como será visto, consta no art. 3º do Projeto. É, nesse sentido, mais direta que a normativa norte-americana, que a despeito de trazer definições, perde um pouco, por delimitar seu âmbito de aplicação por meio das definições colocadas.

Evidentemente, em relação a este aspecto introdutório, não há que se buscar uma comparação em normas já existentes no país, mas é possível demonstrar, pelo quanto exposto em relação aos dispositivos constitucionais e legais que tangenciam a matéria, que a atividade de lobby, em si, não padece de ilegalidade.

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

Encontram-se, neste dispositivo, diversos dos Princípios apontados pela OCDE. Conforme visto, o Princípio no 1 está relacionado à isonomia, enquanto os Princípios no 5 e 6

estão diretamente conectados aos aspectos de transparência da atividade. A ética mencionada pode ser considerada como uma forma ampla de abranger os Princípios no 7 e 8 colocados pela OCDE, que englobam questões como imparcialidade e impessoalidade, bem como a probidade. O Princípio no 9 posto pela OCDE ressalta aspectos da legalidade, que, ainda que não estivesse incluída expressamente no projeto, seria automaticamente chamada em razão da compatibilidade com o que a prevê o art. 37 da Carta Magna.

Destaque-se, ainda, que todos estes princípios apontados no projeto estão em consonância com o ordenamento pátrio, seja por constarem do texto constitucional, seja por estarem contidos na Lei de Processo Administrativo, de modo que se pode concluir que também foi contemplado o Princípio no 3 da OCDE, que determina a coerência com o framework nacional.

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

Por sua vez, o art. 3º do projeto ora examinado cuida das definições relevantes à matéria: Processo de decisão política, grupo de pressão, tomador de decisão, agentes de relações institucionais e atividades de representação de interesses.

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

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

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

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

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

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

II – monitorar atividade legislativa ou normativa;

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

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

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

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

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

Conforme visto, há amplo suporte à realização de reuniões, tendo em vista tanto o mandamento constitucional, como a autorização para realizar audiências públicas, nos termos do Decreto nº 4.334/2002.

Ainda, a necessidade de divulgação está alinhada ao Princípio no 5 da OCDE, bem como ao art. 37 da Constituição Brasileira, que prevê o princípio da publicidade. Para a OCDE, é por meio da transparência que a regulação consegue “expor ao público os processos em operação quando decisões governamentais são tomadas”<sup>20</sup>. Adicionalmente, conforme já mencionado, a Lei de Conflito de Interesses prevê que alguns agentes públicos devem divulgar todos os dias a sua agenda de compromissos (art. 11).

Por sua vez, a Resolução nº. 11 da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, também dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos das autoridades do Poder Executivo Federal.

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

Doutro bordo, o art. 7º traz a possibilidade de credenciamento dos agentes de lobby, que surge como um item básico da transparência do ponto de vista da regulamentação da atividade. É o que emerge do relatório de trabalho apresentado pela CGU em 2016<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> OECD. Lobbyists, government and public trust. Vol. 1: increasing transparency through legislation, p. 46 – 47. Disponível em: < [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/ocde\\_lobbyists.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/ocde_lobbyists.pdf)>. Acesso em 12 jul. 2019.

<sup>21</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio\\_lobby.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2019.

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

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

Passando ao art. 9º, que tem um chamamento expresso à possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, além de atender ao Princípio no 3, que busca coerência com o framework nacional, o dispositivo está bastante alinhado ao Princípio no 9 da OCDE, uma vez que privilegia a legalidade e a possibilidade de dar efetividade ao cumprimento da norma, resta evidente sua conexão com norma já vigente, cuja aplicação é chamada diretamente.

O Art. 10, por sua vez, ainda alinhado ao mesmo Princípio no 9 da OCDE, também busca dar efetividade ao cumprimento da norma, estabelecendo restrições para os profissionais cujas condutas não estejam dentro da legalidade.

De modo semelhante ao que ocorre para o art. 9º, o art. 11 também chama a aplicação de outra norma já em vigor no país, notadamente, a Lei de Conflito de Interesses. Sendo assim, o exame que aqui se coloca resta análogo ao realizado para o art. 9º. Para além de observar as recomendações da OCDE de coerência com o ordenamento nacional, o dispositivo está diretamente conectado a uma norma vigente, demonstrando o alinhamento ao direito já posto e, portanto, a baixa inovação.

Pode-se concluir em relação ao PL no. 1.202/2007, que, para além de deixar clara a legalidade e a legitimidade do exercício da atividade de lobby, apresentando novas definições, ele pouco revoluciona no ordenamento jurídico vigente, de modo que sua aprovação poderia (e deveria) ocorrer sem grandes preocupações, dado que não é gerado qualquer conflito.

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

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

lei específica diversas normas já em vigor no país, mas cuja aplicação não era fundamentada no lobby.

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

Portanto, pode-se concluir que a aprovação do Projeto de Lei no. 1.202/2007 poderia e deveria transcorrer de modo muito mais consensual. Tendo em vista que não revoluciona na ordem jurídica vigente, não deveria causar grandes disputas entre os membros do Congresso. Ademais, foi ainda verificado que a proposta está alinhada aos princípios pautados pela OCDE, o que deveria lhe conferir maior força.

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

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

Conclui-se, portanto, que não há razões técnicas, mas meramente políticas para o cenário de tanta controvérsia em relação à aprovação do projeto de lei ora examinado. Deve-se ressaltar que, no atual contexto, tentar emplacar uma norma extremamente complexa e burocrática apenas aumentaria a complexidade do sistema de modo a estimular o descumprimento, indo contra todas as tendências de simplificação da máquina pública<sup>22</sup>.

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

---

<sup>22</sup> Para mais sobre o tema, ver SUNSTEIN, Cass. *Simpler: the future of government*. New York: Simon and Schuster, 2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS




- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no. 6132/1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>
- BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU. **Regulamentação do lobby. Relatório do Grupo de Trabalho**. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio\\_lobby.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2019.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do Lobby no Brasil. 2008. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anosanteriores/2008/seminario-internacional-sobre-intermediacao-de-interesses-a-regulamentacao-do-lobby-no-brasil>>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **Deputada Cristiane Brasil pede a Eunício a regulamentação do 'lobby'**. 19.09.2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/19/deputada-cristiane-brasil-pede-a-eunicio-a-regulamentacao-do-lobby>>. Acesso em: 8 abr. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>>. Acesso em: 9 jul. 2019
- CONGRESSOEMFOCO. **Cristiane Brasil retira exigências e facilita atuação de lobistas**. 07/07/2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/regulamentacao-do-lobby-e-desfigurada-por-cristiane-brasil-e-ganha-versao-mais-branda-autor-reprova/>>. Acesso em: 5 jun. 2019.
- FARHAT, Said. **Lobby – o que é**. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.
- ISTOE. **Decreto que regulamenta lobby será enxuto, com foco em medidas de transparência**. 08.01.2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/decreto-que-regulamenta-lobby-sera-enxuto-com-foco-em-medidas-de-transparencia/>>. Acesso em 13 jul. 2019.
- JOBIM, Nelson. SOUZA, Luciano. A Regulamentação do Lobby: Análise Comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendando democracia**. Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- LOPES, Fábio Almeida. **Princípios do Processo Legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica**. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/556136>. Acesso em 13 de janeiro de 2020.
- MANCUSO, Wagner Pralon; ANGÉLICO, Fabiano; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Ferramentas da transparência: o possível impacto da Lei de Acesso a Informações Públicas no debate sobre regulamentação do lobby no Brasil. **Revista de Informação Legislativa: RIL**,

- v. 53, n. 212, p. 41-56, out./dez. 2016. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril\\_v53\\_n212\\_p41](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p41)>. Acesso em: 11 jul. 2019.
- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses **Revista Organicom**. a. 8, n° 14, 1° sem. 2013.
- MONCADA, Luiz Cabral de. **Rule of Law, procedimento normativo e legalidade: uma perspectiva comparada**. Lisboa: SPB Editores, 1996.
- OECD. **Lobbyists, government and public trust**. Vol. 1: increasing transparency through legislation, p. 46 – 47. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/ocde\\_lobbyists.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/ocde2011/ocde_lobbyists.pdf)>. Acesso em 12 jul. 2019.
- OECD. **Transparency in lobbying activities fosters trust**. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities\\_9789264214224-5-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3/transparency-in-lobbying-activities_9789264214224-5-en#page2). Acesso em 01 jan. 2020.
- \_\_\_\_\_. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, n. 196, p. 83-93, 1996.
- SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. 2017. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129900/1/837282217>. Acesso em 7 abr. 2019.
- SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 2018. 1 ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.
- SUNSTEIN, Cass. **Simpler: the future of government**. New York: Simon and Schuster, 2013.
- TIMM, C. C. S.; LOURENÇA, B. A. **Regulamentação do lobby e princípio da igualdade de acesso**. Disponível em: <[https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-do-tozzinifreire/regulamentacao-do-lobby-e-principio-da-igualdade-de-acesso-06052018)>. Acesso em: 12 jul. 2019.



# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 [idp.edu.br](http://idp.edu.br)