

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
CAMPUS A. C. SIMÕES  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

JOSÉ NOBERTO DE CASTELLO BRANCO FILHO

**A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY NO BRASIL:  
ESTUDO DA LIBERDADE DE OFÍCIO À NORMATIZAÇÃO**

Maceió - AL

2022

JOSÉ NOBERTO DE CASTELLO BRANCO FILHO

**A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY NO BRASIL:  
ESTUDO DA LIBERDADE DE OFÍCIO À NORMATIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Direito

Orientador: Prof. Tácito Yuri de Melo Barros.

Maceió - AL  
2022

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C348r      Castello Branco Filho, José Noberto de.  
              A regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil : estudo da liberdade de  
              ofício à normatização / José Noberto de Castello Branco Filho. – 2022.  
              61 f.

Orientador: Tácito Yuri de Melo Barros.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade  
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 58-61.

1. *Lobby* - Legislação. 2. Grupos de pressão. 3. Poder legislativo. 4. Proposta. I.  
Título.

CDU: 328.184

## Folha de Aprovação

JOSÉ NOBERTO DE CASTELLO BRANCO FILHO

A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY NO BRASIL:  
ESTUDO DA LIBERDADE DE OFÍCIO À NORMATIZAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à banca examinadora do curso de Direito da Universidade Federal de Alagoas e aprovado em 12 de dezembro de 2022.

---

Orientador: Me. Tácito Yuri de Melo Barros  
(Universidade Federal de Alagoas)

### **Banca examinadora:**

---

Examinador Interno - Prof. Me. Fernando Antônio Barbosa Maciel  
(Universidade Federal de Alagoas)

---

Examinador Interno - Mestrando José Erick Gomes da Silva  
(Universidade Federal de Alagoas)

“É no Estado que o homem é realmente homem, porque naturalmente político, pois fora disso, é um animal servil como os outros.”  
(ARISTOTELES).

## RESUMO

Esta monografia aborda os grupos de interesse e sua interação direta e através de instrumentos persuasivos com agentes decisórios ligados ao Governo, prática denominada como lobby. O trabalho se justifica pela recorrência e influência histórica do tema no cenário político brasileiro, pela longa experiência internacional em regulamentar a atividade e a ausência da discussão do assunto no campo doutrinário e legislativo brasileiro. A pesquisa será composta por meio do método exploratório-descritivo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, fomentada em artigos científicos, livros e teses nacionais; sendo também realizada uma breve análise comparativa da doutrina exterior. A pesquisa propõe analisar quais são os óbices que impedem a efetiva regulamentação do lobby no país, pondo em análise os argumentos favoráveis e contrários apontados pela doutrina especializada; bem como identificar os elementos jurídicos e constitucionais que permeiam a atividade lobista; delimitar os conceitos de grupo de interesse, de grupos de pressão e de lobby; investigando o cenário atual da regulamentação na América Latina e as principais características apontadas por organizações internacionais e dos Estados Unidos da América, por possuir a mais extensa e complexa edição legislativa sobre o tema. Por fim, também será objeto de análise os pontos levantados pelos Projetos de Lei colocados na pauta das casas legislativas com o intuito de regulamentar os grupos de pressão no território nacional, analisando as convergências com os princípios fundamentais apontados por Organizações internacionais.

**Palavras-chave:** lobby; regulamentação do lobby; grupos de pressão; Poder Legislativo; propostas.

## ABSTRACT

This monograph addresses interest groups and their direct interaction through persuasive instruments of decision-making linked to the Government, a practice known as lobbying. The justified by the recurrence and historical influence theme in the Brazilian political scene, for the long international experience in regulating the activity and the absence of the absence of the subject in the Brazilian doctrinal and legislative field. The research will be composed through the exploratory-descriptive method, based on bibliographical and documental research, fomented in scientific articles, books and national theses; a brief comparative analysis of foreign doctrine is also carried out. The research proposes to analyze which obstacles prevent the effectiveness of the regulation of lobbying in the country, analyzing the approved and contrary arguments pointed out by the specialized doctrine; as well as identifying the legal and constitutional elements that permeate the lobbying activity; to delimit the concepts of interest group, pressure groups and lobby; investigating the current scenario of regulation in Latin America and the main characteristics pointed out by international organizations and the United States of America, as it has the most extensive and complex legislative edition on the subject. Finally, the points raised by the Bills placed on the agenda of the legislative houses with the intention of regulating the pressure groups in the national territory, analyzing the convergences with the fundamental principles pointed out by the international Organizations, will also be object of analysis.

**Keywords:** lobby; regulation of lobby; pressure groups; Legislative Power; Current.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crimes similares a condutas indevidas de lobby.....	39
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CGU	Controladoria Geral da União
EUA	Estados Unidos da América
FARA	Foreign Agents Registration Act
FLRA	Federal Lobbying Registration Act
LDA	Lobbying Disclosure Act
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS FUNDAMENTAIS</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>ORIGEM</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>LOBBY NO BRASIL, UMA HISTÓRIA EM PERSPECTIVA</b> .....	<b>16</b>
2.2.1	APONTAMENTO DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS .....	16
2.2.2	REGISTROS HISTÓRICOS .....	18
<b>2.3</b>	<b>CONCEITOS DOUTRINÁRIOS</b> .....	<b>21</b>
2.3.1	GRUPOS DE PRESSÃO E GRUPOS DE INTERESSE .....	21
<b>3</b>	<b>APLICAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>CONTROVÉRSIAS</b> .....	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>CONVERGÊNCIAS</b> .....	<b>32</b>
<b>3.3</b>	<b>LEGALIDADE E DEMOCRACIA NO BRASIL</b> .....	<b>35</b>
<b>3.4</b>	<b>CRIME E CASTIGO</b> .....	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO</b> .....	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>CENÁRIO INTERNACIONAL</b> .....	<b>41</b>
4.1.1	REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NA AMÉRICA LATINA .....	41
4.1.2	REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	44
<b>4.2</b>	<b>A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL</b> .....	<b>47</b>
4.2.1	OS PROJETOS DE LEI Nº 25/1984 E Nº 203/1989, DO SENADOR MARCO MACIEL (PL Nº 6.132, DE 1990, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS) .....	47
4.2.2	PROJETO DE LEI Nº 5.470, DE 2005 E 1.202, DE 2007 .....	49
<b>4.3</b>	<b>A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO E ORIENTAÇÕES DA OCDE</b> .....	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>55</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia de uma democracia se faz a partir da participação dos cidadãos, direta ou indiretamente, na construção de um regime político cujo a autodeterminação política de um povo é traduzida pela Soberania Popular. Nesse cenário, a representação no Brasil se faz através do voto que permite aos eleitos desenvolverem e criarem normas, além do exercerem e executarem a mesma em diferentes âmbitos da federação.

O Brasil, após longos períodos históricos de autoritarismo e ataques a aplicação de uma democracia plena, promulgou em 1988 umas das mais avançadas constituições de seu tempo, carregada de um aspecto social e pluralista que prometia proteger diversos direitos de seus assistidos. Para tanto, elencou um rol de Preceitos Fundamentais a serem protegidos em seu cerne de forma a impedir a supressão ou remissão sem que fosse posto em ataque a sua própria existência.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garantiu em seu artigo 5º (Direitos e Garantias Fundamentais), além de diversos outros direitos, uma gama de dispositivos para também garantir ao cidadão uma efetiva participação direta nos meios decisórios, seja ela realizada no executivo ou no legislativo. Elementos como liberdade de expressão, possibilidade de livre reunião, liberdade de associação preservaram o já presente poder de representação ante os agentes decisores se utilizando apenas dos direitos e deveres individuais e coletivos presentes em constituições anteriores, sem que haja uma norma que regulamente tal ato.

Dessa possibilidade, revestida por uma Carta Magna garantista, a relação entre governo e grupos de interesse, que se utilização de diversos instrumentos para influenciar a percepção dos decisores políticos, despertam a atenção da sociedade pelo destacado histórico de intervenções indevidas da máquina pública sendo utilizada para prática de interesses pessoais e empresariais em troca de vantagens diversas.

É justamente deste instrumento de intervenção e de sua percepção pela sociedade, que se faz o objeto deste trabalho. O lobby é elemento presente desde o nascimento das primeiras democracias e tem deixado suas marcas em todos os países que verdadeiramente exercem tal regime de governo, sua presença transcende a existência de uma normatização específica nos países em que age, se fazendo, muitas vezes, de forma marginalizada pela ilicitude de seus profissionais, o que compromete o imagem de toda a atividade .

O presente trabalho se justifica pela diminuta discussão no cenário doutrinário e legislativo nacional, em contradição da efetiva importância e indiscutível existência da atividade do lobby nos Poderes da República brasileira. A marcante trajetória no Brasil, desde o Império à participações de grande impacto na estruturação normativa brasileira, como na personificação da pressão organizada de entidades empresariais e segmentos da sociedade civil na Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos 1987 a 1988 (Aragão, 1994), marca a falta de ajustamento quanto aos parâmetros da atividade impedem a efetiva regulamentação do exercício do lobby nos diversos setores do poder público até os dias atuais.

Apesar de uma enorme influência dos textos internacionais, que ditam os rumos do debate sobre a necessidade da regulamentação do lobby e seus efeitos práticos, a doutrina especializada pouco se debruça sobre o assunto e as formas distintas de exercício e prática que atendam as peculiaridades do sistema brasileiro.

Além disso, a pluralidade social, que se expandiu exponencialmente nas últimas décadas, demonstra cada vez mais a organização de indivíduos em busca de reconhecimento e proteção jurídica, tal fato demonstra proporcionalmente uma participação política de novos grupos que até então não tinham voz nos campos decisórios tendo que rivalizar com tradicionais demandantes da máquina estatal. A instrumentalização utilizada por essas gerações somente se realiza sobre a forma de uma pressão exercida nos meios políticos, que se realizada de forma equivocada e ilegal pode comprometer a legitimidade e o interesses públicos, o que justificaria por si próprio a necessidade de uma regulamentação e os estudo dos efeitos da atuação do lobby deste trabalho.

Diante de tais levantamentos, esta pesquisa tende a apresentar uma revisão literária e doutrinária das origens do lobby, analisando as concepções terminológicas e o estudo do cenário onde surgimento a atividade. Igualmente vislumbra estudar as novas concepções dadas pela doutrina, abarcando o entendimento moderno do termo e suas novas nuances atribuídas pela doutrina.

O esmiucamento dos termos que englobam a atividade lobista também se fará, tendo em vista que não apenas a instrumentalização perante os decisores políticos se faz existir numa sociedade plúrima. Grupos ideológicos ou de menor impacto também coexistem e podem ser facilmente confundidos com os agentes de intervenção, para tanto um aprofundamento sobre os termos e elementos da atividade lobista possibilita uma melhor compreensão e aprofundamento.

Ademais, tem-se como objetivo geral desta pesquisa analisar os efeitos e possíveis consequências das atividades intermediadoras e organizadas da intervenção privada nas escolhas legislativas e executivas, levando em conta as formas já realizadas nacionalmente e os ensinamentos da experiência internacional para identificar sua viabilidade no âmbito brasileiro. Além disso, verificar os fatores jurídicos que poderiam influenciar na omissão do legislador sobre o tema e as vantagens de uma regulamentação baseada em instrumentos internacionais.

A pesquisa será composta por meio do método exploratório-descritivo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, fomentada em artigos científicos, livros, teses, revistas, periódicos. Assim como também será feita uma análise de preceitos e experiências da doutrina exterior. Tal análise terá o objetivo de levantar as contradições e convergências e servir de arcabouço para uma ponderação sobre a viabilidade da regulamentação no ordenamento brasileiro.

Será também realizada uma breve análise comparativa, focalizada nos principais projetos de lei já apresentados durante os anos ao Congresso Nacional, com enfoque nas diferenças técnicas, os desenvolvimentos realizados e o que realmente formou uma diferença entre os pares.

Para tanto, a efetividade frente a Constituição Federal e os princípios fundamentais democráticos aplicados no sistema de produção normativa levanta o questionamento se uma nova diretriz seria compatível com o ordenamento existente. A análise dos dispositivos legais impede a entrada de qualquer norma sem antes ser apreciados requisitos legais, além dos matérias, o que demanda uma a verificação sistemática dos temas relacionados e da imprescindibilidade de adequação.

Como destaca Jobim e Souza (2018) a transparência das atividades governamentais e os caminhos que percorrem o erário público é elemento social e legitimador para os governados de um Estado Democrático de Direito, tornando mais claras as relações existentes nos corredores do Congresso. Os enormes escândalos descobertos nos últimos anos, como os expostos pela Operação Lava-jato, associam as atividades lobistas à exercícios irresponsáveis e obscuros, que por muito esforço social e até mesmo político parece não ter mais espaço nas expectativas levantadas no Brasil e em toda América Latina.

Assim sendo, o questionamento quanto a necessidade de uma regulamentação específica para a realização das práticas relacionadas ao lobby surge. A definição de elementos necessários à luz de um cenário internacional mais maduro, balizado por uma doutrina mais robusta e

específica tendo consciência de necessidade locais próprias, cria um ambiente que valoriza a participação popular e no processo legislativo e na efetivação de políticas públicas tornando todo o processo mais legítimo.

Desta forma, este trabalho pretende discutir o estado atual da atuação dos grupos de interesse no cenário nacional, especificamente nos espectros dos Poderes Executivo e Legislativo, ainda que não negando a possibilidade de sua aplicação e existência no âmbito do Poder Judiciário (o que por si só seria tema para uma outra monografia), tendo como objetivo discutir a possibilidade jurídica da edição legislativa específica. Ademais, a viabilidade e necessidade se demonstram através de uma ponderação de pontos negativos e positivos, para atingir os objetivos deste trabalho não se faz metodologia diferente; sendo assim, a análise da melhor doutrina esclarece as necessidades a serem buscadas na formação de uma agenda governamental robusta e condizentes com as carências legislativas atuais.

## 2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS

O presente artigo terá o objetivo de iniciar uma jornada no cenário que envolve o Lobby no Brasil. Neste momento, será apresentado a origem do termo, a demonstração dos principais pontos de destaque nos precedentes norte-americanos e ingleses, até distinção oferecida pela doutrina para melhor classificação dos termos a serem utilizados durante este trabalho.

### 2.1 Origem

Ao se analisar a política em exercício a partir da Era Moderna, antes mesmo do surgimento das primeiras democracias, é possível contemplar o nascimento e os primeiros sinais da intervenção de pessoas e grupos na demanda pelo alcance de interesses privados. Seligman e Bandeira (2018, p. 217) apontam que documentos ingleses foram os primeiros a apontar para uma modificação no funcionamento no modelo das monarquias europeias em vigência. No texto da própria Bill of Rights de 1689, surge o direito de peticionar ao rei por meio de mandatários da sociedade, elencando os assuntos que poderiam ser levados ao monarca.

Já nas primeiras emendas à Constituição dos Estados Unidos, processo semelhante ocorreu no nascimento da República e na Carta dos Direitos, ou Bill of Rights de 1789, quando declaravam que o “o direito de apresentar petições ao governo para a reparação de queixas”, seria protegido como uma liberdade fundamental (conjuntamente a liberdade de religião, de expressão, de imprensa e de reunião) protegida pela Constituição e indisponível de cerceamentos até mesmo pelo Congresso, na Primeira Emenda (Sotero e Prusa., 2018).

Esses são exemplos primordiais de como representantes de interesses tiveram garantido seus direitos de influenciar nas decisões do Estado nos primeiros regimes de novos governos e novos ciclos de necessidades da Modernidade, além dos que tradicionalmente cercavam os soberanos.

Com a evolução da democracia e diferentes formas de sistemas políticos, onde o poder não mais se concentrava nas mãos do monarca, ainda que inicialmente reservados às influências elitistas e burguesas, outros ciclos de interesses passaram a tomar a rédea dos rumos da política pública.

A aglomeração de indivíduos em classes e grupos com intuito de alterar o pensamento majoritário ou vigente, para atender determinadas causas e obter vantagens, é uma busca natural

do ser humano. Quando esse *modus operandi* se caracteriza de forma organizada e engajada com olhares para as atribuições e funções do Estado, especialmente quando exercido sobre os espectros do Poderes legislativo e executivo, pode ser considerada como o exercício da atividade denominada como lobby ou lobbying.

Termo que remete a uma ideia controversa no imaginário brasileiro, sendo diretamente relacionada a atividade de pessoas que agem em nome de grandes organizações e grupos detentores de altas quantias financeiras e querem aumentar esses valores através de meios obscuros, o lobby esconde sua essência verdadeiramente democrática.

A origem da palavra, de berço inglês, em si já demonstra as peculiaridades e o teor oculto, e para Gozetto e Mancuso (2011) o termo político se destacou do significado original:

Lobby é uma palavra que veio da língua inglesa, e etimologicamente designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se um verbo e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir se à atuação de representantes de interesses (os ‘lobistas’) que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem dos tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada de edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 120).

O termo, segundo Rosenthal (apud Nobrega, 2015) teve seu surgimento no século XVI, onde intermediadores realizavam seus trabalhos nos corredores das câmeras dos comuns, câmara do parlamento britânico criada para representar a parte da população que não incluía o clero e a nobreza, onde aqueles que não estavam no comando do governo, exercendo a atividade legislativa em si, poderiam influenciar e induzir os que estava. Desta maneira, o autor fundamenta que além das duas Casas Legislativas fundadas no século XIV, relativas ao que seria a Câmara e o Senado, existia também uma terceira casa, ou “*third house*”; ou seja, diante do relevante papel exercido pelos lobistas na tramitação de um projeto de lei o envolvimento dos agentes de persuasão formaria uma nova instituição.

Já no Estados Unidos da América, onde o exercício da atividade se proliferou exponencialmente em paralelo a própria história do país nascido das mãos de ideais iluministas, o termo é acrescido de peculiaridades locais. Nessa toada Farhat (2007) expande o surgimento do termo expondo a influência norte-americana:

Nos Estados Unidos, a palavra foi adotada com o mesmo sentido, mas a referência era o vestíbulo do hotel onde se hospedavam os presidentes eleitos antes de tomar posse e passar a morar na Casa Branca. Ali ficavam os postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos futuros ministros, assessores e outros altos funcionários da nova administração. Por ali passavam também membros da Câmara dos Representantes, ou do Senado, em visita ao futuro presidente, os quais podiam, por sua vez, serem portadores ou apoiadores do pretendido pelos solicitantes (FARHAT, 2007, p. 50).

Neste ponto já se pode ver que a vocábulo não mais se limita a um ponto ou local físico. A atualização do termo sofreu apropriação política tendo em vista a inserção de seu sentido para designar a possibilidade de alteração da organização e produção de assuntos públicos. Nesse mesmo sentido, Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012), afirmam que o “lobby” passa a ter uma nova interpretação: “Em termos gerais, portanto, lobby passou a significar a ação de defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões” (2012, p. 120).

## **2.2 Lobby no Brasil, uma história em perspectiva**

### **2.2.1 Apontamento dos referenciais teóricos**

Apesar de ter uma longa história na ciência política nacional os estudos sobre os impactos da atividade de lobby são pouco discutidos na doutrina interna. O tema por sofrer estigmatização tanto no meio acadêmico, que põe de lado este assunto de extrema importância e que já se coloca em prática na praxe política, quanto no âmbito social, por sua imediata associação à corrupção, impede sua entrada nos grupos de discussão política.

A ausência de uma forma centrada e massiva de estudos com produções de valor literário que “furem a bolha” dos acadêmicos, numa escala quantitativa e qualitativa, dificultam a identificação da importância da regulamentação da profissão. Apesar de uma ampla cobertura da imprensa sobre os grupos de pressão atuando no ambiente decisório brasileiro desde a década de 1970, como afirma Aragão (2014), a análise crítica das interações e consequências provocadas de agentes e organizações intermediadoras não são realizadas de forma abrangente, sejam nas interações legislativas, como também nos demais poderes que constituem um Estado Democrático de Direito, se restringindo a uma analítica e espelhada da atuação dos grupos de pressão em países com experiência regulatória no tema.

Diferente do que ocorre nos sistema norte-americano, que dispõe de uma vasta produção acadêmica sobre o tema, o Brasil somente iniciou sua descontínua jornada sobre o estudo do no final da década de 1950. Em período semelhante, o instrumento de atuação dos grupos de pressão nos EUA, com a publicação de *The Governmental Process*, de David Truman em 1951, estava retomando a atenção dos pesquisadores no que seria um dos principais pilares da democracia norte-américa até hoje (Santos, 2007).

Após seu atrasado início, longos períodos de autoritarismo, entre a Era Vargas, período que contempla os anos 1930 a 1945, quando Getúlio governou o país por mais de 10 anos, e a Ditadura civil-militar que envolveu o Brasil de 1964 a 1985, interromperam o interesse e a produção de conteúdo sobre o tema, tendo as modalidades governo brasileira afastado a possibilidade de uma análise clara que limitava intervenções pluralistas do âmbito privado em frente aos próprios interesses do grupo que dominava a instituição estatal.

Somente após a redemocratização, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no final da década de 1980 (Diniz; Boschi, 2000), Santos (2007) afirma que houve um “despertar interesse” no tema, nessa nova toada artigos acadêmicos, Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado deram escopo a uma base teórica tímida e quase rara, quando se comparadas as abordagens acadêmicas exteriores contemporâneas. O ressurgimento brasileiro se deu especialmente pela maior acessibilidade ao processo de tomada de decisões com a reabertura da política nacional à luz dos ditames democráticos, a abertura política e proteção garantida pela nova Carta Magna possibilitou um novo período na página dos três poderes.

Ainda assim, os pioneiros da temática já tinham uma perspectiva do caminho que seria trilhado até os dias atuais, pela marginalidade que rodeia o tema. No ano das primeiras obras a serem redigidas sobre o lobby no Brasil, 1958, Themístocles Brandão Cavalcanti anunciou em seu artigo “Grupos de pressão” que um dos principais empecilhos, que até hoje assola o tema seria a estigmatização das atividades de lobby. Tal óbice impediria uma melhor caracterização dos grupos de pressão na perspectiva nacional em vista a impossibilidade de temas legítimos se associarem a atividades lobista. Para o autor, sendo o estigma afastado através de uma regulamentação legislativa ou de alguma forma reconhecida pela Estado, a atividade seria também legitimada socialmente.

A partir de desse texto, em conjunto com o primogênito “A advocacia e o Poder Legislativo”, publicado por Nehemias Gueiros, também em 1958, no qual o autor afirma ser o lobby “uma atividade correta e corretiva, espécie de higiene da Lei”, defendendo a sua prática ostensiva e dentro dos cânones da ética profissional e parlamentar (Gueiros, 1958, apud Boechat, 1961:101), vários trabalhos sucederam as mesmas listas de autores pioneiros e suas teses.

As primeiras obras ditaram as características que engessariam o tema até hoje, sem que houvesse uma inovação ou desenvolvimento significativo nos anos seguintes. Ainda que não

fosse grande a quantidade de trabalhos de relevância e referencial os principais temas abordados “oferecem uma visão panorâmica sobre a atividade do lobby no Brasil (Aragão, 1994 e 2000; Vianna 1994; Oliveira, 2004; Farhat, 2007)” (Mancuso, Gozetto, 2011, pág. 3)

A ausência de elementos preponderantemente internos, e que dessem um escopo ao surgimento de uma vertente cultural da ciência política interna dificulta um reconhecimento aprofundado do ambiente nacional, é nesse sentido que Santos (2007) aponta que:

Num terreno em que a ciência política norte-americana avançou significativamente, são ainda tímidas e raras as abordagens acadêmicas que possam ser com elas comparadas. Com efeito, praticamente não foram identificadas, na bibliografia consultada, experimentações que aplicassem, ao caso brasileiro, testes de hipóteses relativas à formação, atuação ou eficiência dos grupos de pressão ou estudos direcionados a examinar os aspectos relacionados à regulamentação dessas atividades sob a perspectiva do seu controle e monitoramento. (SANTOS, 2007, p. 222).

Ainda reportando o tema da bibliografia especializada Santos (2007), afirma que a doutrina nacional ainda se prende a linha de raciocínio norte-americana e europeia, apenas fazendo uma tradução dos textos originários, sem propriamente inovar ao trazer uma taxonomia, classificação ou tipificação da atuação dos grupos de interesse propriamente nacionais, se retendo a identificar “padrões de funcionamento” nas relações preestabelecidas entre grupos de grandes instituições e tomadores de decisão.

Ademias, até a primeira década dos anos 2000, tema da regulamentação fora pouco abordado, inexistindo uma produção capaz de ensejar um norte doutrinário. Para o autor, a revisão de literatura nacional indica um estágio inicial, ainda que promissora, se limita pelos precedentes estrangeiros

[..]não foi possível identificar contribuições mais aprofundadas sobre o exame dos aspectos institucionais das relações entre lobbies, burocracia e políticos, notadamente quanto a sua regulamentação, no Brasil, no contexto do pluralismo limitado permeado pelo viés corporativista e neocorporativista vigente” (Santos, 2007, p. 223)

Desta forma, ainda que com uma literatura nacional que não firme os pontos de impacto e de profunda inovação, versaremos pelo estágio atual e as principais projeções dos autores que se propuseram a estufar o tema.

### 2.2.2 Registros históricos

A história do lobby no Brasil tem marcado território ao longo do tempo de forma constante. A persistência dos acontecimentos não esconde o caráter fundamental que os agentes

intermediadores de interesses exercem no poder político-econômico do Estado, pelos interesses pessoais e comerciais de obter vantagens nos seus mais diversos níveis.

O primeiro registro de exercício de uma atividade que se assemelha com o atualmente denominamos de lobby aconteceu do Império (Figueiredo, 2011) quando, por conveniência do destino, foi concedido ao setor empresarial, a primeira intermediação patrocinada. O sujeito almejado era o então imperador D. Pedro I, elemento decisor na venda de menineiros para o mercado europeu. A troca de influência em sentido de obter vantagens entre o setor empresarial de minérios e a coroa se fez por meio de uma amente real, Marquesa de Santos, denotando desde o seu início o caráter peculiar da atividade.

Doutra banda, a organização de grupos com finalidade de buscar o exercício de seus direitos ou de ver uma melhor posição e vantagens, se deu somente no após a abolição da escravatura em 1888, com o impulsionamento gerado pela chegada dos imigrantes europeus que se deslocaram para o Brasil em busca de melhores condições e para ocupar o espaço laboral criado pela segregação em massa da população negra do meio laboral.

Conforme explana Schmitter (1971), a existência de organizações com a finalidade de unir interesses e criar meios para alcança-los surgiu antes mesmo da Lei áurea, ainda que de forma tímida e sem expressão de grande escala, por meios da Liga Operária (1870), União Operária (1880) e a Associação dos Empregados no Comércio do Rio de Janeiro (1880). Após a chegada dos imigrantes as instituições, associações e sindicatos tomaram um posicionamento mais formais aderindo a continuidade e a formalidade.

O atraso no desenvolvimento do comércio e da indústria também teve um papel decisivo na velocidade do nascimento dos grupos de pressão. Enquanto a geração de lucros era empurrada pela força laboral escravocrata e a forma de governo era monarquista, as possibilidades de intervenção e a pluralidade de grupos interessados não eram suficientes para criar, institucionalizar e organizar de grupos de interesse; seja pela impossibilidade de meios de acesso aos tomadores de decisão, seja pela irrealidade da reunião de grupos com objetivos de obter direitos próprios. Em outras palavras, quando o regime era monarquista, a estrutura se mantinha pela existência de uma base escravocrata subjugada e sem voz, com o poder decisório nas mãos de um detentor, o monarca, quando o regime passou a ser republicano, os detentores do poder político estatal eram as próprias oligarquistas, ou seja, os interessados capazes de verdadeiramente intervir nos rumos da política já controlavam os espaços de decisão.

Ainda assim, como aconteceu no desenvolvimento com a doutrina especializada, a densidade numérica e o nível de efetividade com o passar das décadas não chegou à maturidade, como ocorrido nos EUA. Neste campo, parte do empecilho se deu pela interferência do Estado no funcionamento das associações, quando a tardia garantia de liberdade de associação ainda foi ceifada por longos períodos de autoritarismo, interferindo de forma repressiva os clamores da sociedade de base.

Apesar de ter uma posição inovadora na América Latina, a promulgação da Constituição de 1891, a primeira republicana da história brasileira, fez ingressar no ordenamento constitucional o direito de associação, juntamente com o de reunião; presente em seu artigo 72, parágrafo oitavo<sup>1</sup>. O dispositivo, que fora recepcionado pelas constituições posteriores, no entanto, guardava uma peculiaridade, como destaca Pinheiro (2008, pag. 147) “vislumbrava-se, à época, a liberdade irrestrita de associação e a impossibilidade de intervenção policial. Entretanto, não havia menção à vedação de interferência estatal. A interferência não era proibida, porém, também não era permitida.”

A interferência se tornou um empecilho para o desenvolvimento e constituição de associações independentes e de livre atuação quando o Estado agia de forma a tutelar os agentes sociais. Nas próprias associações de empregadores e empregados, apesar do direito de associação ser garantido em 1981, apenas em 1907 o direito sindical é garantido a todas profissões, o que supostamente garantiria uma pluralidade e conseqüentemente maior busca por direitos por parte dos trabalhadores. E ainda tendo tal direito, estes só poderem ser realizado, quando:

se constituírem “com o espírito de harmonia entre patrões e operários, como sejam os ligados por conselhos permanentes de conciliação e arbitragem” estabelecidos para resolver as disputas entre ambos – ser-lhes-ia assegurado o que Schmitter considera a “marca principal” do corporativismo: o monopólio legal da representação e a garantia de acesso aos decision-makers em troca da aceitação de certas limitações no comportamento das entidades. (SANTOS, 2007, p. 224).

Desta forma, apesar de entregar uma suposta liberdade funcional aos movimentos promocionais e as liberdades de reuniões civis, atendendo antigas demandas políticas e sociais, o Estado interventor direciona suas relações com a sociedade, participando em paralelo de um controle sobre as reivindicações advindas dos conflitos classistas, processo denominado de

---

<sup>1</sup> BRASIL. “CF 1891, art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 8.º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia, senão para manter a ordem pública.”

corporativismo<sup>2</sup>, por Schmitter (1980). Nessa configuração o interesse social se confunde com as intenções implantadas pelo próprio Estado, conseqüentemente os confrontos históricos de classes são apaziguados, ainda assim mantendo intacto os agentes interessados (Lanna, 1999)

### 2.3 Conceitos doutrinários

Partindo daqui a conceituação do que se denomina lobby e a distinção entre grupos de pressão e de interesse se faz obrigatória para o prosseguimento do feito. Em contrapartida, tal tarefa não se demonstra fácil, tendo uma vasta terminologia, muitos deles com significados semelhantes que induz a falsa sensação de serem homônimos

#### 2.3.1 Grupos de pressão e grupos de interesse

Num estudo mais aprofundado sobre o tema, apresentado por Pasquino (in Bobbio et al, 1992), Bentley em seu “teoria dos grupos” identifica a necessidade de se estudar os grupos com objetivo principal do estudo político, como se fosse um agente social próprio. Para o autor “o grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum”, ou seja, toda ação governamental deriva de uma reunião de indivíduos com ideais comuns.

Latham (apud SANTOS, 2007, p. 74), em sentido semelhante complementa o ideal anterior ao esclarecer que

[...] o Estado era a representação do consenso pelo qual os vários grupos existem em relações mútuas, cabendo ao primeiro estabelecer as normas de comportamento nas relações grupais e assegurando sua obediência. Estabelecido como “guardião” ou “custodiante” do consenso, caber-lhe-ia, também, ajudar a formular e promover objetivos normativos, podendo, também, no exercício de suas funções normativas, abolir grupos ou rever a sua estrutura interna (LATHAM, 1965, p. 14).

Latham (1965) aponta também que para cumprir suas tarefas o Estado se personifica através de grupos – deputados, senadores, departamentos, agências – identificando os mesmos como grupos governamentais, assim como a sociedade civil. O que assemelharia os grupos (governamentais e não-governamentais) seriam as disputas que travariam entre pares, no

---

<sup>2</sup> Em sua análise do corporativismo na América Latina, Stepan propõe a seguinte definição: “o corporativismo se refere a um conjunto particular de políticas e disposições institucionais para estruturar a representação de interesses. Onde predominam tais disposições, o estado muitas vezes concede privilégios ou até cria grupos de interesse, tenta regular o seu número e lhes dá a aparência de um monopólio quase representativo juntamente com prerrogativas especiais. Em retribuição por essas prerrogativas e monopólios, o estado exige o direito de controlar os grupos representativos por uma variedade de mecanismos a fim de desencorajar a expressão de exigências conflitantes ‘estreitas’, com base na classe. Muitas elites do estado passadas e presentes têm usado essas políticas corporativistas para estruturar a representação dos interesses.” (Stepan, 1980:70)

entanto, os que são revestidos pelo manto estatal deteriam o poder e privilégios próprios do cargo, assegurados em lei e na legitimidade social das autoridades no poder.

Posto isso, o próximo passo será esclarecer os significados das expressões “grupos de interesse”, “grupos de pressão” e “lobby”. Desta forma, conhecendo as semelhanças e diferenças a precisão axiológica permitirá um maior aprofundamento no tema.

O embrolho causado pela similitude entre as expressões gera uma falsa ideia de se tratam de termos sinônimos, quando, em verdade, uma análise mais aprofundada demonstra que são determinações que diferenciam necessidades e exercícios distintos.

Os grupos de interesse formam a mais ampla das denominações em relação a particulares aglomerados em volta de uma causa em comum. Tem um caráter mais ideológico em relação aos outros pleitos, ainda que fundamentalmente caracterize os demais estágios no processo de influência decisória. Caracterizam-se pela continuidade, “encontrando-se no estágio de simples articulação de interesses, sem adentrar no contorno da influência estatal do controle decisório, situando-se na etapa anterior à dos grupos de pressão.” (NÓBREGA, pag. 30).

Inicialmente, os especialistas no tema apontam que há uma diversidade conceitual do que seriam os “grupo de interesse” Thomas (2004). A imprecisão é causada justamente pela amplitude do termo, causando pela noção de que todos os grupos de uma sociedade poderiam ser um grupo de interesse.

Para Galvão (apud JOBIM E SOUZA, 2018, p. 49) a expressão poderia ser descrita como

[...]grupo de interesse é um conjunto organizado de pessoas que têm seu foco voltado mais para a atuação coletiva, representando tanto objetivos compatíveis com o seu escopo, caso este seja bem específico, quanto os interesses da sociedade como um todo.

Os grupos de interesse não buscam influenciar políticas públicas ou mesmo participar do processo legislativo. (JOBIM E SOUZA, 2018, p. 49)

Na conceituação de Truman (1951), grupos de interesse podem ser caracterizados como:

qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são conseqüências daquelas atitudes (TRUMAN, 1971, p.33)

Em direção semelhante Almond e Powell Jr. (apud SANTOS, 2007, p. 75) afirma que tais grupos se relacionam por vínculos de preocupações ou vantagens. Nessa concepção a mera

frustração ou discordância de assunto relacionados ao meio estatal poderia formar um grupo de interesse. Desse modo, não seria possível identificar quais levariam seus interesses além do meio especulativo.

Portanto, para nosso trabalho, a melhor opção se faz pela determinação de Truman (1951) ao utilizar a expressão “grupos de interesse político”, formados pela reunião de agentes com a finalidade de apresentar suas preocupações ou vantagens, ainda que brecados pela impossibilidade de realizações pela ausência de uma maior institucionalização e o elemento intervencionista.

Em posição mais pontual Lindblom (1981) afasta da cognição de grupos de interesses a mera reunião de agentes com atividades ou intenções em comum. Assim, qualquer do povo que levantasse sua voz ou usasse de meios para uma maior notoriedade social de assuntos de sua afinidade, sem que esses influenciadores necessariamente sejam caracterizados como grupos que exerçam influência política para o redirecionamento de um tema. Desta forma, vem ditar uma nova proposta para melhor classificação:

De modo muito vago, dizemos que as atividades dos grupos de interesse abrangem todas as interações mediante as quais os indivíduos e os grupos privados que não têm autoridade governamental procuram influenciar as políticas, juntamente com as interações de funcionários governamentais que influenciam o processo decisório e que ultrapassam claramente o uso direto de sua autoridade. Empenhados em tais atividades, grupos privados, indivíduos e grupos governamentais exercem funções indispensáveis na formação da política (Lindblom, 1981, pag. 77).

A caracterização que importa ao termo, quando utilizada referente ao objeto deste trabalho, deve ser, portanto, a que engloba as instituições com reunião de membros politizados com propósito de mobilização social. Para Schlozman e Tierney (1986) a chave para compressão se dá pela interpretação do termo “interesse” sendo significado de “interesses politicamente relevantes”.

Em segmento gradativo, os grupos de pressão têm elementos mais efetivos de institucionalização, com enfoque em obter resultados concretos de intenções por meio da “pressão”, sendo esta

a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político (Truman, 1951).

Na mesma toada Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) incrementa o aprofundamento sobre o termo “pressão” para o melhor entendimento da expressão completa, para tanto legado de uma conotação política a palavra passa a representar:

A atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam através do uso de sanções ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-las frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão é portanto, não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004, p. 564-565).

Nesse sentido, além do preceito “interesse politicamente relevantes”, de Schlozman e Tierney (1986), os grupos de pressão se caracterizam pela necessidade de obter uma contrapartida estatal, negativa ou positiva, aos seus pleitos pessoais e/ou adversos, ultrapassando a etapa inicial construída pelos grupos de interesse (SANTOS, 2007). Assim, a especulação de interesses ultrapassa o estágio inicial ideológico e desejado para então se pronunciar ativamente, buscando instrumentalizar a transformação social almejada Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004).

Galvão (apud JOBIM E SOUZA, 2018, p. 49) salienta como principal característica dos grupos de pressão a pretensão de uma retribuição aos interesses criados no interior das comunidades de interesses

Grupos de pressão, [...], são aqueles compostos por um conjunto organizado de pessoas com interesses específicos e comuns que buscam influenciar políticas públicas. Em outras palavras, contariam com um maior foco na contribuição direta junto aos decision-makers. (JOBIM E SOUZA, 2018, p. 49)

Por tanto, quando engajados no campo de ação político, os grupos de interesses poderão se torna igualmente grupos de pressão, ou seja, “a partir do momento em que os responsáveis utilizam a ação sobre o aparelho governamental a fim de fazerem triunfar as suas aspirações ou reivindicações”, na concepção de Meynaud (1966), citado por SANTOS(2007).

Finalmente quanto a conceituação de lobby, os doutrinadores apresentarem de forma concisa, cada qual com o seu entendimento, a melhor forma de precisar os elementos que expressam o termo.

Passada a fase do significado literal e traduzido, como visto em tópico anterior, o termo lobby (ou lobbying), etimologicamente, designado como o “salão de entrada de edifícios”, “ante-sala”, “saguão”, “sala de entrada”, que indicavam o local de passagem dos parlamentares,

toma novos contornos no cenário junto dos executores da política pública e editores da norma estatal.

Gozetto e Mancuso (2011) identificam que a antiga referência a um espaço físico tomou outro significado ao entrar no “jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesses (os ‘lobistas’) que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem de tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada dos edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam” (2011, p. 2) acrescentando ainda que, num sentido amplo, o vocábulo passou a ser utilizado “para designar a defesa de interesses junto a qualquer indivíduo que pode tomar uma decisão”.

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, p. 563-564), em seu “O Dicionário de Política”, definem o termo como:

Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos decisionmakers os desejos dos seus grupos. Lobbying é, portanto, e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004, p. 563-564).

Said Farhat, na sua ótica faz referência a lobby como “toda atividade organizada exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes” (2007, P. 50-51).

Na mesma perspectiva Seligman e Bandeira “interferir diretamente nas decisões do poder público e, conseqüentemente, criar um novo cenário regulatório em favor de suas causas ou interesses específicos” (2018, p. 219).

Desta forma, lobby estaria intrinsecamente abarcado nos grupos de pressão, sendo aquele um dos instrumentos utilizados deste. Para Dillon (1942), o termo pressão se direciona ao grupo que exerce uma forte influência pública de determinados agentes sociais contra entidades governamentais; já o lobby seria a impertinência direcionada ao agente público capaz de alterar ou tomar uma decisão contundente quando as necessidades do grupo, empregando para tanto um “esforço direto para influenciar legisladores através do contato pessoal.” (1942. P. 475)

Em claridade semelhante sobre distinção dos termos, Pasquino (1992) destaca que a atividade lobista se traduz na intermediação direta entre o grupo interessado e aos *decision-makers*. Assim ensina:

Lobbying é, portanto, e, sobretudo, uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.” (1993)

Lobista seria então a personificação da atividade, aquele que aborda pessoalmente a autoridade legal, seja ela do âmbito legislativo ou executivo. Nas palavras de Thomas, o lobista seria conceituado como “uma pessoa que representa um grupo de interesse de modo a influenciar decisões governamentais em favor desse grupo” (2004, pag. 151-152).

Para Santos (2007) todo o esquema exposto poderia ser resumido da seguinte maneira

lobby indica a atuação (lobbying) de um grupo de pressão organizado (lobby group) por meio de indivíduos (lobbyistas) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões políticas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover o convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses ou reivindicações (SANTOS, 2007, pag. 103)

Ante a sucinta apresentação sobre a conceituação de alguns dos mais influentes referenciais teóricos nacionais e exteriores torna-se clara a percepção que os termos lobby, grupos de pressão e grupos de interesse não se tratam de termo sinônimos. Em verdade, as expressões são elementos gradativos e quase evolutivos advindo das relações sociais que buscam interesses e a legitimação de vantagens garantidas pelo meio estatal.

### 3 APLICAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

Em quase todo o mundo, incluindo o próprio Brasil, a atividade lobista tem carregado uma caricatura relacionada a corrupção e ilicitude, fortemente carregada pela mídia e os recorrentes escândalos de corrupção. Para Graziano (2007), a imagem da atividade é exercida em paralelo com um estigma.

O presente capítulo analisará quais são os óbices que impedem a efetiva discussão do lobby no país, pondo em análise os argumentos favoráveis e contrários apontados pela doutrina nacional e estrangeira, bem como identificar os principais pontos jurídicos já existentes, para melhor analisar o que já existe e se existiria a compatibilidade de uma regulamentação do lobby no Ordenamento nacional à luz da CRFB/1988.

#### 3.1 Controvérsias

O senso comum destinou ao lobby uma posição controversa nos mais diversos campos de debate. Seja na sociedade civil ou no meio político, a ausência de alinhamento sobre os benefícios e desvantagens sobre a regularização do lobby em campo brasileiro sequer rivaliza com um ideal positivista capaz de mudar a situação de aparente inexistência do fato.

Gary Andreas (*apud* SOTERO e PRUSA, 2018, p. 32) ao relatar sua experiência com o instrumento de pressão nos EUA alega que “O lobby é ao mesmo tempo um grande e dinâmico negócio e uma das práticas mais grosseiramente incompreendidas na cultura americana hoje”, afirmando que “O lobby desempenha um papel cada dia mais importante na elaboração de políticas e na política presidencial, mas permanece um empreendimento obscuro e misterioso nas mentes da maioria dos cidadãos”. Para o autor a imagem da atividade foi profundamente estigmatizada “resultado de definições deficientes da atividade e de uma variedade de premissas sobre seu impacto na formulação de políticas públicas”.

Os referenciais teóricos não se afastam falta de consenso sobre os impactos da regulamentação. Os pesquisadores apontam conclusões divergentes, que identificam tanto as vantagens da regulamentação, quanto para os malefícios da simples existência da atividade. Ainda que reste claro o conhecimento dos poderes públicos pela necessidade de uma providência nacional sobre o tema em discussão, a inércia e o silêncio pela estagnação da situação ainda prevalecem.

Fica marcado, portanto, a atual continuidade da situação de marginalidade em que se encontra a atividade, em contrassenso a sua marcante trajetória no Brasil desde o Império à participações de grande impacto na estruturação normativa brasileira, como na personificação da pressão organizada de entidades empresariais e segmentos da sociedade civil na Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos 1987 a 1988 (Aragão, 1994). A displicente falta de ajustamento quanto aos parâmetros de exercício da atividade impede sua efetiva regulamentação do exercício do lobby nos diversos setores do poder público até os dias atuais.

Portanto, para desenvolver o tema de forma objetiva e técnica, se faz necessário um maior aprofundamento teórico e funcional, distante do senso comum.

Por si só os escândalos de corrupção atribuídos a relação entre lobista, empresários e políticos, contribuem nocivamente para a contrariedade do imaginário social sobre o que se trata a atividade. Em complementação, parte da literatura especializada afirma que o balanço final da regulamentação não justificaria o deslocamento da atenção legislativa para a regulamentação, Seja pela possível criação de barreiras que geraria em torno de causas e grupos menos abastados, seja pela confidencialidade necessária a realização das negociações políticas, o que seria prejudicado pela legitimação de intervencionistas (Chari, Hogan e Murphy, 2010).

Para Mancuso e Gozetto (2011) a palavra lobby tem um significado valorativo neutro, no entanto, a ação de vários instrumentos sociais e políticos na repreensão da atividade lobista ilícita revelou diversos esquemas de corrupção e crimes contra a administração pública. A mídia por si só carregou boa parte da bagagem pela imagem atual da atividade:

Ao denunciar escândalos políticos, a mídia constitui-se em um importante instrumento de controle, que fomenta o combate à corrupção no país. Contudo, ao praticamente identificar o lobby com práticas ilícitas, a mídia contribuiu para o predomínio, entre nós, de uma visão negativa da atividade. (MANCUSO E GOZETTO, 2011, pag. 121)

Outros instrumentos estatais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Polícia Federal, as Corregedorias, os Tribunais de Contas e toda vigilância exercida pelo Controle externo, que exercem o poder de polícia e de fiscalização da atividade da máquina e uso de bens públicos, também atuaram no controle sobre a atuação antiética de profissionais mal-intencionados. Não fica de fora a posição ativa da sociedade civil que se engaja em causas específicas para preservar o Estado de Direito e punir os agentes envolvidos em atos de corrupção.

Ainda para os autores supramencionados existem duas problemáticas que se entrelaçam na utilização do lobby no meio político: “o desequilíbrio entre os lobbies atuantes e a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados” (MANCUSO E GOZETTO, 2011, pag. 121).

Segundo Sotero e Prusa (2018) até mesmo nos EUA, onde a profissionalização e o exercício da atividade é presente desde os primeiros anos do país, a aceitação da lobby é carregada de divergências

Os problemas emergem quando o sistema permite que os interesses dos que têm mais dinheiro abafem ou excluam os interesses da maioria dos cidadãos, ou quando a falta de transparência esconde conexões entre interesses especiais e a legislação em pauta. [...] O resultado é que os interesses especiais com o maior número de lobistas têm uma posição de vantagem na arena do desenvolvimento e da adoção de políticas públicas. Nesse ambiente, não surpreende que os americanos olhem hoje para Washington com aversão. (SOTERO E PRUSA, 2018, p. 39)

Apesar da natureza do homem ser social, se unindo desde tempos primordiais para a coleta de bens úteis à vida e para perpetuação da raça, num estado moderno de competição e enriquecimento além do necessário às necessidades, onde valores essenciais se perdem, há uma nova dificuldade de entrelaçamentos comunitários com fins comuns. A reunião de indivíduos se torna ainda mais difícil quando os sujeitos de um direito não têm não a devida instrução para reconhecer seu estado social e alterá-lo.

Num âmbito político, essa ausência de consciência social e financeira de parte de muitos grupos fica evidenciada na dificuldade de associação e na captação de investimentos. Populações carentes e populosas dificilmente conseguem identificar as formas de instrumentalização para incidirem sobre a produção de normas ou políticas sociais que a beneficiem, e muitas vezes se quer entendem os elos que as une.

Como bem aponta Olson (1999), grupos com menos indivíduos envolvidos conseguem se reconhecer melhor como parte integrante de um ciclo de interesses comuns em comparação a grandes aglomerações, institucionalizando melhor seus peticionamentos de forma mais objetivas e incisivas, empresários de um ramo industrial teriam interesses destacados mais claramente do que a gama de todos os seus dissipados consumidores.

O segundo ponto de destaca nas contribuições negativas de uma possível regulamentação lobista, para Mancuso e Gozetto (2011), seria a “disparidade de armas” de grupos opostos na disputa por influência política. A diferença se faz não apenas na secção entre grupos que se encontram em lados opostos de uma disputa, por exemplo: pecuaristas e

defensores do bem-estar animal; se daria também na própria temática das discussões: causas ambientais versus pautas feministas.

O próprio recrutamento de profissionais e escritórios com cunho lobistas por si só já demandariam um dispêndio de recursos que já reservaria os grupos mais influentes para os grupos de interesse com mais capital financeiro. Além disso, como os casos de corrupção descobertos demonstram, a troca de vantagem ilícitas passa pela transmissão de capital. Seja na forma bruta, dinheiro, ou em bens e regalias diversas o financiamento de entes públicos com interesse de igualmente obter vantagens de sua posição executiva ou legislativa podem pesar mais de um lado que de outro na hora de uma escolha multilateral.

Tal desequilíbrio põe em risco o próprio conceito de democracia, onde o melhor interesse público deveria vigorar, que passaria a ser espaço para o contrabalanceamento de uma unidade mais rica e até mesmo minoritária da população.

Apresentados por Cunha e Santos (2015), para Chari, Hogan e Murphy (2010), pesquisadores que voltaram seus estudos para comparação regulamentária e os efeitos da normatização do lobby principalmente no Canadá, nos Estados Unidos, na União Europeia (UE) e na Alemanha, existiriam três fundamentações basilares contrárias à regulamentação do lobby:

[...]cria barreiras à entrada dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Além disto, seus defensores argumentam que as relações políticas precisam de algum grau de confidencialidade e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas. Por fim, defendem os contrários à regulação que a relação custo-benefício da regulamentação não justifica o esforço por parte do Estado. (CUNHA E SANTOS, 2015, p.34)

As barreiras criadas à participação funcionariam sobre duas perspectivas. A primeira seria a percepção de que haveria um monopólio sobre a influência de tomadas de decisões legislativas e executivas, dominado pelos lobistas. Estaria sendo então institucionalizado uma unicidade de acesso aos tomadores públicos de decisão, excluindo grupos de menor impacto financeiro e organizacional. Parte da doutrina salienta que “o efeito sobre o processo decisório seria negativo, transformando o Parlamento em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação política” (CUNHA E SANTOS, 2015, pag.14).

A segunda perspectiva se baseia nos custos financeiros que todo o processo burocrático de credenciamento e manutenção dos requisitos necessários para o exercício da atividade geraria. Desta forma, levando em consideração que nem todos os grupos de interesse tem o mesmo nível organizacional e financeiro, os menos privilegiados e as temáticas que não

conseguissem gerar recursos para a contratação de profissionais do ramo lobista seriam excluídas do processo democrático.

O segundo argumento apresentado por Chari, Hogan e Murphy (2010) que seria apresentado contra a regulamentação seria o engessamento das relações políticas, já que o dever de publicidade dos atos realizados também se estenderia os profissionais cívicos de intermediação. Nesse sentido, os defensores da ideia defendem o escrutínio e a ampla concorrência dos grupos de pressão.

Assim, defende os negacionistas da regulamentação, como há uma discricionariedade no exercício nos cargos públicos por seus gestores, se faz necessário também um espaço de manobra para sociedade civil poder influenciar na gestão do Estado.

Por fim, o processo regulatório geraria meandros burocráticos também após a criação de uma legislação específica para normatizar a atividade. Tal ato ensejaria a necessidade de fiscalizar a nova atividade, processo que despenderia um gasto excessivo da máquina estatal. Tal gastos seria, no entanto, desnecessário tendo em vista que a incidência específica de fiscalização sobre a atividade lobista não teria o potencial necessário para avaliar os impactos da atividade e de englobar todas as atuações ilícitas.

No entanto, todos esses argumentos são facilmente rebatíveis. Nos dois primeiros pontos levantados por Mancuso e Gozetto (2011), quais seja: “o desequilíbrio entre os lobbies atuantes e a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados”, e paralelamente nos apontados por Chari, Hogan e Murphy (2010), a utilização da máquina estatal para deslocar recursos voltados para a implementação e especialização de meios já existentes de modo a trabalharem na qualidade de análise do impacto lobista no processo decisório e sobre a transparência envolvida neste, seria um preço barato a se pagar pela democracia nas questões que envolvam multilateralidade.

Para os autores, dois pontos seriam essências para melhor equilibrar regulamentação do lobby e sua regulamentação no processo decisório, “a atuação de empreendedores políticos dispostos a assumir, por conta própria, a tarefa de organizar a defesa dos interesses com dificuldade de ação coletiva”, nesse ponto Mancuso e Gozetto (2011) exemplificam a aplicabilidade do sugerido por meio de institutos e grupos pré-formados que atraíam os sujeitos de um direito.

O segundo ponto utilizado seria mais incisivo, ainda que reconhecendo a ausência de garantias para a comprovações do funcionamento integral dos meios empregados

[...] por meio da atuação do próprio poder público, com vistas a: (i) patrocinar a organização de segmentos sociais desmobilizados; (ii) facilitar o acesso de segmentos marginalizados às instâncias decisórias; ou (iii) decidir considerar os interesses de todas as partes envolvidas em um processo decisório, mesmo quando as partes estejam desigualmente organizadas e mobilizadas. (Mancuso e Gozetto, 2011, pag. 124)

Ante o exposto, fica claro que os principais obstes a regulamentação e implementação do lobby licito no Brasil seja desbalanceamento que o enseja da atividade provocaria e os custos operacionais e de celeridade. Resta agora saber os pontos positivos do impulso à atividade.

### **3.2 Convergências**

No caminho inverso às controvérsias, há uma concentração de fundamentos que defende uma maior deliberação, transparência e *accountability* advindas da regulamentação lobby e de ações que possibilitariam uma melhor fiscalização nos interesses dos grupos privados e dos agentes públicos.

Na mesma vertente de recorte anterior, onde levantamos os fundamentos de alguns autores contrários à regulamentação, trabalho semelhante será realizado neste tópico sob a ótica positiva do lobby e suas vantagens para o sistema democrático. A ordem doutrinária seguirá a mesma, sempre complementado os pontos apresentados com pesquisadores diversos.

A pluralidade das massas e dos temas levados ao campo político não pode mais ser comparada à épocas anteriores, onde a decisões e resoluções eram voltadas apenas para a perpetuação da dominância de uma classe ou gênero social. Novos grupos ganharam vozes na contemporaneidade, seja pelo impulsionamento da internet ou pela necessidade de sair da obscuridade social.

Não só novas presenças pleitearam vez nos espaços de discursão como também cada vez mais temas complexos chegaram as mesas de legisladores e chefes do executivo em nível federal, estadual e municipal. Ainda que contando com uma mesa de assessores e funcionários próprios de suas repartições competentes, os agentes decisores não poderiam arcar com qualidade de todos os assuntos que permeiam uma sociedade cada mais variada e que reivindica posicionamentos cada vez mais abarcados por uma segurança política que somente os atos normativos poderiam destacar.

Por tanto, Mancuso e Gozetto (2011) apontam que a necessidade constante de deliberações apresentadas aos tomadores de decisão não permitiria um aprofundado conhecimento sobre o tema a ser levado a discussão, e neste ponto os lobbies dos multifacetados interesses entrariam em complementação para contrabalancear as limitações dos agentes no comando do poder estatal. A apresentação de nova informações e a possibilidade de aproximação do tema a ser analisado com o gestor ou legislador trariam melhores decisões, apresentando um melhor assessoramento e prestação de informações, como esclarece Graziano (1997), “fazer lobby não é apenas exercer pressão”.

Afastando do voto baseado pelo senso comum, a individualidade a cada assunto, levada pelo contato direto financiado pelos grupos de interesse, traria uma maior legitimidade a decisão a ser tomada. Assim, o embate devidamente público e entre lobbies de todos os lados envolvidos acarretariam no processo decisório com “soluções satisfatórias para as diversas partes legítimas envolvidas” (Mancuso e Gozetto, 2011, pag. 123).

Já num papel não tão obvio, a realização do processo lobista se faz também de forma indireta, não apenas sobre o decisor, na instrumentalização do contato do grupo de interesse e seu executor legal, mas sobre a alteração de perspectiva ou tomada conhecimento da população sobre determinado assunto que figura nas mesas de debate do poder público.

A atuação no âmbito da opinião pública, realizada através da persuasão (por meio de propagandas ou introdução do assunto por meio de influenciadores), direciona o debate e informa sobre questões de interesses de um grupo ou de toda a sociedade. As consequências dessa vertente do lobby tem uma capilaridade ainda maior que a direta, tendo em vista o maior alcance e obtenção de apoiadores, que têm o poder de aplicar suas ideologias através do voto, de pressão orgânica nos mídias sociais dos políticos e órgãos responsáveis pela atuação em determinadas áreas, comparecendo e realização de greves, boicotes, as manifestações pública; ou seja, utiliza-se do constrangimento dos agentes decisores para atrair a atenção sobre determinadas causas.

De forma direta, se regulamentado de forma dirigente, o instrumentário lobista deixa claro os modos de atuação possíveis, não mais estigmatizando a categoria e a excluindo do meio político a ideia de que a utilização da atividade em contextos ilícitos e obscuros, de forma que, “o lobby lícito pode proporcionar aos interesses organizados a satisfação íntima de ‘fazer parte do jogo’, mediante a defesa pública e aberta dos próprios pontos de vista, com o intuito de enriquecer o debate sobre as questões públicas.” (Mancuso e Gozetto, 2011, pag. 123). Desta

forma, muitos excluídos poderiam se organizar aos moldes estabelecidos pelo Estado e peticionar seus interesses de forma direta nos campos de decisão.

Segundo Chari, Hogan e Murphy (2010), os argumentos pró lobby, defendem que a regulamentação pode gerar mais deliberação, transparência e *accountability*.

Em sentido semelhante e complementar ao já exposto, os fundamentos apresentados indicam para uma maior legitimação das decisões quando essas passam por um certame mais participativo e deliberativo. O conceito de democracia estaria sendo aplicado em sua plenitude, tendo em vista a participação direta da população na tomada de decisões que terão um peso público na escolha das deliberações.

O afastamento do escrutínio e a publicidade dos motivos e forças que colidem em um debate limpo e com igualdade de oportunidades, acrescenta no caráter político de uma sociedade, tornando a processo mais transparente. Para Santos e Cunha (2015) a transparência tomaria significado próprio dentro do estudo em questão

é um valor democrático que se justifica per se, mas no caso específico da regulamentação do lobby, seus defensores esperam que o incremento da transparência permita que o processo decisório seja aperfeiçoado em pelo menos duas dimensões importantes, mais deliberação e mais *accountability*. (Santos e Cunha, 2015, pag. 13).

Ademias, a transparência – definida pela OECD, como: “fator vital para o fortalecimento das relações entre governo e cidadão, que se concretiza através de informações completas, objetivas, confiáveis e relevantes e de fácil acesso e compreensão” (JOBIM e SOUZA, 2018, p. 50) seria traduzida também para os atos dos agentes envolvidos em todo processo de instrumentalização da pressão, ou seja, os próprios grupos de interesse, os servidores públicos e os membros das casas legislativas e chefes do executivo. Desta forma, cada ente estaria ciente das manobras de defesa e ataque poderia se utilizar para realizar a melhor “jogada” política.

Segundo ponto de discussão, derivado da própria transparência, seria a *accountability*, ou em outras palavras “mecanismos de responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos”. Para os doutrinadores e defensores da regulamentação, no que diz respeito ao termo, há uma bivalência que ensejaram uma melhor identificação na responsabilização das decisões tomadas pelos “*decision-makers*”. Esse comprometimento aos atos tomados poderia se expressar de duas formas diferentes, a legal e a política.

A *accountability* política proporciona à população uma melhor visão dos atos e omissões de seus representantes. A introdução da sociedade e o retorno sobre os assuntos

presentes nas agendas das casas legislativas dão um grande indicativo do que está sendo levado aos ouvidos dos gestores públicos. Com a publicidades dos atos políticos, os eleitores terão um melhor quadro de informações para poder escolher seus candidatos em futuras eleições.

Já quanto a *accountability* legal, o políticos e servidores do Estado com poder de decisão estariam vigiados por um forte poder de legalidade, que se por acaso fugissem seriam punidos pelos seus atos. Assim, como uma maior fiscalização da sociedade, um maior número de grupos de pressão se fazendo presente nos ambientes políticos e a especialização de órgãos do governo para fiscalizar a atividade a discricionariedade passaria a ser regulada e melhor acompanhada.

Deferente do imaginário imposto por filmes, series, telejornais e o senso comum atrelado a ideia, a utilização do lobby e qualquer outro instrumento de interceptação para a transferência de opiniões e necessidades vai além de profissionais treinados no exterior e que carreguem consigo grandes favores e quantias de dinheiro como moeda de troca pelos serviços prestado a um interesse ilegítimo. A regulamentação deixaria claro os pontos a serem respeitados e modo de realização para tanto, sendo assim, qualquer do povo, escolhido pelos seus e devidamente cadastrado, poderia fazer valer seus direitos constitucionais de levantar a voz publicamente e diretamente contra qualquer pessoa diplomada pelo Estado.

### **3.3 Legalidade e democracia no Brasil**

A análise legal fundada em elementos constitucionais e doutrinários apresenta uma luz quanto a regulamentação do exercício dos grupos de pressão ante o atual ambiente normativo brasileiro.

A partição popular no processo político brasileiro ainda que por muitos negligenciada é realizada de forma constante e previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, previstos no artigo 14º, seja nas eleições regulares através do voto para ocupação dos cargos do legislativo e executivo (Inciso I), na previsão para plebiscitos e referendos convocados pelo Congresso para o posicionamento da população sobre projetos (Inciso II), e iniciativas populares (Inciso III) para apresentação de projetos como a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).

Espalhados pelo ordenamento, outras possibilidades de exercício do direito de partição popular na política legislativa e executiva são previstas, como a inscrição em audiência públicas, o acesso ao portal da transparência e a própria liberdade de reunião (inciso XVI do artigo 5º da CRFB/88) que garante a possibilidade de protestos e movimentos sociais.

O próprio artigo 5º da Constituição Federal de 1988, norma máxima do ordenamento jurídico brasileiro, enuncia diversos dispositivos que garantem expressamente o exercício de intervenções juntos aos órgãos decisores do Estado, sejam elas individuais ou coletivas, nessa toada Mancuso e Gozetto (2011) apontam cinco pontos exemplificativos da tal previsão constitucional:

: (i) à liberdade de manifestação de pensamento (inciso IV); (ii) à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX); (iii) à liberdade de reunião (inciso XVI); à liberdade de associação para fins lícitos (inciso XVII); (iv) ao acesso à informação pública de interesse particular, coletivo ou geral (inciso XXXIII); e (v) de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, alínea a). Mancuso e Gozetto, 2011, pag. 124).

Para Coelho e Junqueira (2012, p. 109), a própria Carta Magna assegura em seu meandre normativos a atuação da atividade lobista guardando ainda o devido direito de trabalho do profissional ou escritório mediador:

Se a Constituição Federal estabelece como direito do cidadão a livre criação de associações e que essas associações estipulem um indivíduo (ou alguns indivíduos) para se manifestarem em nome dos seus membros, receberem informações dos órgãos públicos sobre os assuntos de interesse da associação e fazer exercício do direito de petição para a defesa dos mesmos, a Constituição de 1988 clarifica qualquer margem de dúvida que exista sobre o direito de atuação do lobista dentro dos órgãos públicos (COELHO e JUNQUEIRA, 2012, p. 109).

Ainda que sem regulamentação específica, os profissionais que se arriscam nas relações governamentais no ambiente nacional se valem somente dos direitos e deveres individuais e coletivos, entre eles os elencados no Artigo 5º da CRFB de 1988 (JUNQUEIRA, 2012)

Quando estes operaram como um instrumento conciliador de evolução e estabilidade em um Estado Democrático de Direito, não há óbices para seu exercício, sendo a atividade praticada, como lobby lícito, assim classificado por Mancuso e Gozetto (2011), ou seja, aquele afastado das práticas ilegais e corruptas, aliadas a interesses ilícitos.

Santos (2007), citando Pasquino, afirma que, ainda que possível em ambientes totalitários, a presença de grupos de pressão é um dos principais apontadores de um regime democrático:

[...]a possibilidade de organização e a possibilidade de pressionar, não apenas do ponto de vista formal, mas efetivo, são condições essenciais para a atividade dos grupos de pressão, que fazem com que sejam, em sentido estrito, organizações típicas dos sistemas democráticos. E, com efeito, a partir do século XX [...] os grupos de pressão aparecem como elemento ineliminável (sic) do processo político dentro dos sistemas democráticos. (SANTOS, 2007, Pag. 89).

O autor ainda aponta para um pior funcionamento dos sistemas democráticos caso não existissem os grupos de pressão, já que a comunidade política agiria de forma deliberada e sem razão, guiada apenas pela espírito das leis e não pelas necessidades dos grupos governados (Santos, 2007).

Para Bobbio et al (2004) respondendo a perguntas formuladas no próprio livro sobre a importância e a necessidade de regulamentação do lobby no Brasil, os mesmos respondem

os sistemas democráticos contemporâneos funcionariam pior se não existissem os grupos de pressão. [...]. Não se pode avaliar com segurança se as decisões tomadas por intervenção dos grupos de pressão são mais consoantes com o interesse público ou geral. Primeiro porque é difícil determinar o que seja interesse público, segundo porque não dispomos de outro termo de comparação. Pode-se supor que as decisões tomadas sem a intervenção dos grupos de pressão teriam sido menos custosas em termos de tempo e de complexidade de consultas, mas mais custosas para a aquisição de informações e de conhecimentos necessários, e muito mais custosas em termos de aplicação frente à resistência dos grupos não consultados. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2004, p. 517)

Desta forma, o lobby torna-se um instrumento de grande importância nas democracias pluralistas e complexas da atualidade por promover um embate de assuntos e correntes, levando esclarecimento e pontos não facilmente vistos, promovendo também um embate mais eficiente dos grupos de interessados por expor nas mesas todos eles e seus graus atuação.

### **3.4 Crime e castigo**

Neste breve tópico iremos analisar os impeditivos éticos que circundam a prática das relações políticas ilícitas e os dispositivos legais aplicáveis na atualidade.

Ainda que sem uma legislação específica e sem meios próprios para punir os infratores do exercício de uma prática ilícita do lobby, cresce no cenário político brasileiro os casos de escândalos de corrupção, proporcionalmente aos de identificação e denúncia aos órgãos competentes (TAYLOR, 2018). Desta forma, fica claro que as instituições de *accountability* estão cada vez mais atentas e com um grau de independência para investigar casos associados aos altos escalões do Governo e de aplicar a lei.

Na íntima ligação que se faz entre Estado e particulares para se efetivar uma pressão que muitas vezes se mostra oculta (SANTOS, 2007, p. 88), o liame entre lícito e ilícito se mascara no meio de relações privadas “passando pelo clientelismo, nepotismo, troca de favores, ofertas de emprego (revolving doors), captura, e mesmo da corrupção, inclusive compra de

votos, subornos, financiamento eleitoral ilícito e outras formas”. Ausência da declaração da existência normativa e jurídica da atividade do lobby muitas vezes deixa para os próprios escritórios e profissionais balizarem o que é ético ou não. Em contraponto a esta situação que Lodi (1986, p.7), esclarece que “a natureza ética de sua ação precisa ser vista à luz da situação, das intenções e dos meios que utiliza. Como ferramenta de persuasão, o lobby pode ser usado para o bem ou para o mal”.

Nessa toada de liberalismo, a ótica individual de moral que incide sobre o exercício da atividade de persuasão dá espaço para os diversos desvios de condutas exposto com frequência na mídia. Dentre as práticas condenáveis e associadas pela população, Farhat (2007) aponta diversas assincronismos com o dever ético e o exemplo que deveria ser passado para a sociedade, no modo de agir dos lobistas: “Existem tipos execráveis de lobista, como os festeiros que acham que resolvem tudo com festas; os maleteiros, que carregam dinheiro por onde vão; e os marreteiros, que topam qualquer negócio” (2007, p. 86).

Para tanto, Gozetto e Mancuso (2011) coloca os profissionais com principais protagonistas da imagem que carregam no meios sociais, ainda que muitos também se preocupem com a mesma:

Os próprios lobistas não têm ignorado a percepção social predominantemente negativa de sua atividade. Em função do forte estigma negativo que envolve a prática do lobby, muitos deles optam por identificar-se como profissionais de relações governamentais, representação institucional, consultoria, análise e assessoria política, advocacia corporativa, entre outras denominações (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 121).

De outra banda, ainda que num cenário que igualmente se aproveita de concepções generalistas ou criadas para outras áreas, a incidência normativa que recai sobre as condutas de lobby também é espalhada pelo ordenamento, com maior presença no próprio Código Penal e outros projetos mais recentes inspirados a luz da Constituição de 1988, advindos das necessidades pelos casos de corrupção descobertos após 2002 (JOBIM E SOUSA, 2018).

A melhor doutrina aponta que a posição que acertadamente abrange as ações ilícitas ligadas ao lobby sejam os artigos compreendido pelos crimes na Administração Pública (SOARES, 2014). No mesmo sentido, Gozetto e Mancuso (2011), saliente que

“os escândalos políticos denunciados diariamente pela mídia mostram que a interação de lobistas com membros do poder público pode, de fato, resultar em crimes contra a Administração Pública – tais como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrências, entre outros”. (GOZETTO E MANCUSO, 2011, p. 121)

O seguinte esquema apresentado por Nóbrega (2015) apresenta de forma didática os dispositivos correspondem sobre o exercício indevido do lobby, com a descrição normativa, a penas e a legislação correspondente.

Tabela 1 – Crimes similares a condutas indevidas de *lobby*

<b>Crime</b>	<b>Descrição</b>	<b>Legislação</b>
Peculato	Art. 312. A apropriação pelo servidor público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio. Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 2º Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem: Pena: detenção, de três meses a um ano. § 3º No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.	Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940
Corrupção passiva	Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de	
	assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixade praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena: detenção, de três meses a um ano, ou multa.	Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940
Advocacia administrativa	Art. 321. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, valendo-se da qualidade de funcionário. Pena: detenção, de um a três meses, ou multa.Parágrafo único. Se o interesse é ilegítimo: Pena: detenção, de três meses a um ano, além da multa.	
Tráfico de influência	Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Pena: reclusão, de dois a cinco anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.	

Corrupção ativa	Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa.	
Lavagem de dinheiro	Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. Pena: reclusão, de três a dez anos, e multa.	Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012

Fonte: Nóbrega Netto, (2015); tendo como fontes o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) e a Lei nº 12.683, de 2012.

Para Nóbrega (2015), diante o cenário atual, a separação entre lobby lícito e ilícito se faz cada vez mais necessária diante a estimação associada a imagem de uma atividade tão importante para a democracia, se fazendo necessário dissociar a questão valorativa vinculada ao termo “vale o esforço de polariza-los para evidenciar os benefícios e prejuízos que produzem no meio social e político”, ainda assevera o autor que o exercício ilícito “se utiliza de instrumentos constitucionais, legais e transparentes para alcançar os objetivos dos grupos de pressão, levando aos *decison-makers* informações importantes para auxiliar o processo decisório”, enquanto a atividade ilícita “transgride normas éticas e legais para alcançar os seus objetivos, independentemente do mal que cause à sociedade” (NÓBREGA, 2015, p. 73).

Ainda tendo um longo caminho pela frente o Brasil tem andado a passos largos quanto a implementação de medidas de transparência, se destacando dos países da América Latina (JOBIM e SOUZA, 2018). Em diversos aspectos o país tem implementado políticas para dar mais transparência à relação entre público-privadas, adotando no ordenamento normativas como o Decreto Presidencial nº 4.232/2002, que inovou ao tratar dos peticionamentos entre agentes públicos e representantes da iniciativa privada.

Jobim e Souza (2018) salientam ainda na corrida para uma melhor *accountability* e o resgates da confiabilidade do povo brasileiro em seu Governo, elementos importantes de transparência estão sendo aprovados pelo Estado à exemplo da “Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que, em conjunto com a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e a Lei de Conflitos de Interesses (Lei nº 12.813/2013) forma o quadro legal que dá suporte à transparência no Brasil.” (JOBIM e SOUZA, 2018, p. 52).

## **4 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO**

Neste tópico, veremos o referencial estrangeiro e as melhores práticas aplicadas em território internacional; ademais, será visto também os projetos em andamento nas casas legislativas de âmbito nacional, e por fim, será analisado à luz da doutrina especializada os requisitos essenciais pra regulamentação moderno; por fim, se buscará entender se o Brasil realmente necessita de uma regulamentação sobre o lobby .

### **4.1 Cenário internacional**

Como visto anteriormente, em todo estudo aplicado em capítulos anteriores, a implementação da regulação do lobby deve passar por uma análise exclusiva de necessidades sociais e culturais de um país, sob a perspectivas das vantagens e desvantagens para sua efetivação, serão analisadas duas situações para melhor identificar a situação no campo internacional. Inicialmente será feita análise de pares histórico-sociais do Brasil e posteriormente uma análise dos Estados Unidos da América, país com maior edição legislativa sobre o tema.

#### **4.1.1 Regulamentação do Lobby na América Latina**

O cenário comparativo mais adequado para melhor identificar a situação do Brasil, se faz através de seus semelhantes, numa perspectiva histórico-geográfica. Para tanto, a América Latina se mostra como ponto de partida primordial para entender o fenômeno da regulamentação do lobby, longe dos fundadores da atividade e próximo de realidades compatíveis à brasileira.

Em modo semelhante ao brasileiro, a corrupção e os escândalos em um passado recente mostraram marcas cravadas em vários governos latinos, o que em grande parte se deve a precariedades dos regimes de Estado que do autoritarismo (Cuba e Venezuela), passam por regimes híbridos, até chegarem ao apontamento de raras democracias em sentido amplo, que propiciam um processo eleitoral justo e diverso, respeitando a harmonia dos três poderes, liberdades civis e soberania popular no funcionamento do governo.

Essa discrepância nos estágios governamentais e o aumento na preocupação com os desvios de condutas apresentados pelos governantes em suas relações com os intermediadores dos interesses sociais e industriais incentivaram que medidas preventivas contra a corrupção

fossem criadas. Conjuntamente com o zelo pela imagem que estava se formando das cúpulas políticas, Chaimovich (2019) aponta cinco fenômenos que tiveram peso primordial em um redirecionamento na visão sobre a necessidade de meios anticorrupção, e conseqüentemente na busca por novos métodos para o aumento da transparência na relações institucionais, conseqüentemente se utilizado de meios como a normatização do lobby:

a percepção generalizada de que instituições políticas e econômicas na região são manipuladas em benefício de elites, em detrimento da maior parte da população; a tendência ao aumento dos níveis de transparência das instituições públicas que se deve, em grande parte, à adoção de medidas em prol da transparência e da responsabilização (accountability) no passado recente; o aumento das mídias sociais, permitindo a disseminação mais rápida da informação e a diminuição de custos para ações coletivas; a expansão veloz de grupos de média renda, aumentando a atividade política; a desaceleração econômica na região nos últimos anos. (CHAIMOVICH, ANO, p. 376-377)

No entanto, ainda com o reconhecimento e a busca da sociedade por melhores meios de transparência e acesso as decisões políticas, conhecendo as forças que as influenciaram, poucas são as iniciativas legais nesse sentido. Apenas um país sul-americano regulamenta efetivamente a atividade através de lei própria, enquanto os demais se restringem a apresentar norteadores sobre a responsabilidade dos civis e dos agentes públicos ou Projetos de Lei em tramitação em suas devidas casas legislativas, caso do Brasil.

Países como Colômbia<sup>3</sup>, Peru<sup>4</sup>, México<sup>5</sup> e Argentina<sup>6</sup> têm experimentado discussões na atualidade que ensaiam levar à normatização dos instrumentos intermediadores. No entanto, a produção legislativa ainda se faz de forma discreta e em estágio inicial, se limitando na busca de uma maior transparência para as relações governamentais e os meios partícules, sem necessariamente darem o próximo passo, que seria a determinar os meios legais de exercer a pressão política e as formas de dar publicidade a tais atos.

<sup>3</sup> Estatuto Anticorrupción. Colombia . 2022. "**Ley 1474 de 2011 - Gestor Normativo - Función Pública.**" Funcionpublica. October 9, 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>.

<sup>4</sup> PERU. 2022. "**ley n 28024 - ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.**" Ana.gob.pe. October 4, 2022. [http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/archivos/gestion-compartida/ley\\_28024\\_0\\_0.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/archivos/gestion-compartida/ley_28024_0_0.pdf).

<sup>5</sup> MEXICO. 2022. "**reglamento del senado de la república.**" Senado.gob.mx. October 3, 2022. <https://www.senado.gob.mx/comisiones/webcom/docs/RSR.pdf>.

<sup>6</sup> tramita o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (pe 4/2017) com intenção de regulamentar a gestão de interesses no país, ou Ley de Lobby. Argentina, pe n. 4, de 2017 (Ley de Lobby)

Somente no Chile<sup>7</sup> que a atividade é regulamentada por lei que estabelece limites para sobre a relação entre decisores públicos e agentes particulares (lei n. 20 730, de 31 de janeiro de 2014), sendo um precursor importante para os países de origem latina.

Para Jobim e Souza (2018), a lei que prevê o registro dos profissionais ligados aos grupos de interesse advém também da reforma constitucional do país, que reconheceu “a transparência como um dos princípios do sistema jurídico chileno” (p. 55); desta forma, paralelamente à lei de regulamentação outros dispositivos legais sobre transparência e informação sobre as autoridades decisórias entraram em vigor. Ademais, asseveram os autores sobre a morosidade na regulamentação do lobby na América Latina e sua aprovação no ordenamento chileno:

De fato, na cultura política latino-americana, o lobby não é avaliado como parte da democracia. Até mesmo um país como o Chile, que tem um grau de desenvolvimento e engajamento em adoção das medidas de transparência, debateu internamente por mais de dez anos a necessidade de regulamentação do lobby. O primeiro projeto de lei para regulamentar atividade chegou ao parlamento em novembro de 2003, sendo convertido em lei apenas em 2014. (Jobim e Souza, 2018, p. 54)

Nos demais países mencionados, quais sejam: Colômbia, Peru, México e Argentina, a lógica segue o modelo igualmente adotado pelo Brasil, ou seja, tais nações não criam legislações próprias com o teor regimental sobre o lobby ou mantêm sobre tramitação projetos de Lei. A preferência para contornar a ausência imperativa de uma norma própria se faz pela edição de medidas, ainda que de importante valor, apenas se voltam para a lisura dos atos governamentais, sem, no entanto, considerar tal princípio como decorrente de uma atividade que já poderia ser regulamentada.

À exemplo do México, a referência retida ao lobby se dá apenas nos regulamentos internos do Senado e da Câmara dos Deputados; os demais casos tratam de normativas referentes à Administração pública e sua relação com os representantes dos grupos de interesse, determinando a divulgação do conteúdo das reuniões, o cadastro das empresas e seus representantes e impondo sanções mais específicas aos crimes contra a administração pública.

Em outras nações como Paraguai e Bolívia, se quer existe uma discussão política relevante. No entanto, são necessários precedentes e a primeira regulamentação, a chilena, foi realizada. Quantos as demais nações, se faz necessário entender que aliado a normatização de atividades versadas em relações governamentais é preciso antes criar um campo apropriado

---

<sup>7</sup> CHILE 2022. "Ley 20.730, 08-MAR-2014, REGULA EL LOBBY Y LAS GESTIONES QUE REPRESENTEN INTERESES PARTICULARES ANTE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS." Bcn. October 4, 2022. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>.

com elementos que evidenciem a transparência governamental como um princípio a ser seguido e tradicionalizado na cultura política e histórica latina.

#### 4.1.2 Regulamentação do Lobby nos Estados Unidos da América

Como abordado em tópicos anteriores, pela imensa relevância no assunto, a regulamentação do lobby nos Estados Unidos é outro ponto que não pode ser omitido neste trabalho. Um melhor entendimento das circunstâncias que fizeram da política norte-americana ser o principal referencial sobre o tema.

Apesar da nítida consciência de que a população civil teria uma voz importante nas decisões dos poderes governamentais, principalmente no legislativo e no executivo, como demonstrando no direito de peticionamento garantindo já nos primeiros textos constitucionais, Carta dos Direitos, da recém-criada República norte-americana (SOTERO e PRUSSA, 2018). Ademais, o próprio regime federativo e a cultura desenvolvimentista do país influenciaram na construção pioneira quanto a regulamentação federal sobre a forte presença de influências Privadas no âmbito estatal.

Apesar da forte presença do lobby trajetória histórica dos Estados Unidos, ainda que não com essa denominação ou configuração, apenas após a Segunda Guerra Mundial houve a criação de uma lei que ultrapassasse os ordenamentos isolados de cada Estado da Federação. A Lei Federal de Regulamentação do Lobby (*Federal Lobbying Regulation Act - FLRA*), de 1946, vigorou por longo período até sua revogação pela legislação mais recente, de 1995, período de quase meio século que estabeleceu as diretrizes da unificação nacional sobre a atividade.

As primeiras normas criadas tinham a perspectiva de minimizar o estigma criado em volta da profissão lobista, além de identificar a personificação dos trabalhadores que interviam por interesses e empresas nacionais e internacionais. Dentre as primeiras iniciativas legais surgiu em 1938 o “*Foreign Agents Registration Act – FARA*”<sup>8</sup> instrumento criado para coibir agentes internacionais atuando diretamente nas casas legislativas américas. Assevera Santos (2007):

sua aprovação foi o resultado de recomendações de um comitê do Congresso estabelecido para investigar atividades anti-americanas no país. Em sua redação original a lei dirigia-se, explicitamente, contra a propaganda nazista, sendo

---

<sup>8</sup> UNITED STATES SENATE. Foreign Agents Registration Act. 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.

posteriormente ampliada para incluir, também, propaganda comunista. (SANTOS, 2007, p. 369)

A provação de lei sobre o lobby restou para o então Presidente Harry Truman, em um momento de forte pressão de Grupos, especialmente à época a American Medical Association reivindicava a sustação do debate da criação de um sistema público de saúde nos EUA. Desta forma o documento visava o monitoramento das atividades de interesses, seus agentes e os instrumentos utilizando, publicitando as forças que atuavam no Congresso e motivo das escolhas pelo melhor interesse público.

Ainda que de importante relevo, pela nacionalização e reconhecimento do tema em escala nacional, o dispositivo tinha um caráter majoritariamente informaçõ, tendo em vista que buscava apenas o cadastramento dos entes que teriam o proposito de atuar nos meios legislativos de âmbito nacional, possibilitando assim a transparência das relações governamentais. No entanto, a norma falhava na efetiva regulamentação das atividades e nas determinações a serem seguidas na relação público-privado

Para Bonavides (1994), a lei se mostrava insuficiente ante as expectativas criadas e a realidade do exercício do lobby nos meios políticos, que continuo sem qualquer restrição. Para o autor:

Sua preocupação maior parecia ser a mera identificação pública das pessoas voltadas ao lobbying e o registro contábil das despesas empregadas no lobby. A contestação começou cedo com os grupos alegando como sempre a inconstitucionalidade da lei que, segundo eles, feria direitos da Primeira Emenda. Buscava evasivas de interpretação a fim de frustrar-lhe os efeitos” (Bonavides, 1994:435).

Desta forma, após longo período de críticas e uma dura perda na Suprema Corte, mais especificamente no caso *United States v. Harriss*, onde foram aplicadas várias restrições em sua aplicação, a lei foi substituída. Apesar de suas lacunas, a FLRA deu abertura para um sistema que seria mais promissor.

O próximo passo veio com a Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)<sup>9</sup>, lei que foi “o resultado de diversas tentativas esboçadas nas décadas anteriores, mas somente depois de quase cinquenta anos de tentativas, um acordo bipartidário incentivado pela sucessão de escândalos envolvendo lobistas, congressistas e funcionários do governo permitiu a sua aprovação.” (SANTOS, 2007, p. 377). A nova lei engloba o poder de influência dos lobista também no

---

<sup>9</sup> SA. Lobbying Disclosure Act. Public Law 104-65-Dec 19, 1995 109 STAT. 691. Disponível em <http://lobbyingdisclosure.House.gov/lda.html> em setembro de 2007.

campo executivo, enquanto a anterior normativa era limitada linguisticamente pelas investidas no legislativo.

Para Sotero e Prussa (2018) a LDA poderia ser considerada também como:

o Ato de Divulgação de Lobby de 1995, emendado em 2007, exige que todos os lobistas se registrem com o governo federal. Sob este ato, um lobista é classificado como uma pessoa (1) que é empregada ou retida por um cliente em troca por compensação, financeira ou de outro modo; (2) que possui mais de um contrato de lobby por seus serviços; e (3) que dedica, no mínimo, vinte por cento do seu tempo de serviço ao seu cliente num período de três meses. (SOTERO E PRUSSA, 2018, p. 28)

Aprofundando a legislação anterior essa nova edição, devidamente voltada a regulamentar a atividade, melhora os problemas de conceituação e reduz as imprecisões linguísticas; determina o registro obrigatório, a partir de uma renda semestral, de cada cliente de um agente relações governamentais; além de determinações sobre a entrega de relatórios trimestrais sobre o fluxo financeiro no período, incluindo doações e o gasto individual destinado ao serviço de cada cliente. Ademais, a o novo regramento destinou-se precisamente as entidades privadas, enquanto as entidades políticas e privadas estrangeiras seriam reguladas pela FARA.

Ainda que mais específica, a norma passou por alterações em 2007, conhecida como “Honest Leadership and Open Government Act”, decorrente de escândalos de corrupção que ensejaram uma reformulação da norma vigente. A reforma trouxe um pacote de reformulações voltadas a uma maior accountability dos congressistas e lobistas, um olhar mais aprofundado à moralidade e a ética requerida no exercício das relações governamentais, aumentar o controle sobre as atividades de lobby e ampliar as medidas de combate a corrupção.

Para Gozetto (2012), a verdadeira intenção das normativas dos EUA não seria regular o funcionamento interno dos grupos de pressão, a mestra assevera, que em verdade, o objetivo seria:

regular as estratégias e táticas desses grupos em seus contatos com o sistema político e, em específico, com os tomadores de decisão. Assim, elas estão voltadas muito mais para o monitoramento e conseqüentemente, para o esforço de tornar públicas e transparentes as informações que envolvem a atividade de lobby do que para a sua regulação. (GOZETTO, 2012, p. 16)

Desta forma, fica claro que o principal ponto da normatização americana não se trata em proibir ou limitar a atuação dos grupos de pressão, tão pouco determinar regras que impeçam ou dificultem o acesso da sociedade civil aos meios estatais de decisão. A regulamentações norte-americanas se voltam para determinações procedimentais de cadastro e acompanhamento

das atividades realizadas, resultando numa maior transparência e publicidade de dados e informações.

#### **4.2 A regulamentação do lobby no Brasil**

Em tópico inicial dessa jornada foi apontado que o primeiro Projeto de Lei direcionado para a regulamentação da atividade lobista no Brasil data de muito antes da redemocratização. Entrando no campo de debate, que hoje se afunila pela promulgação da Constituição Federal de 1988, vários projetos e discussões rodaram o meio político até hoje.

Desta forma, se faz necessário ao menos apontar as principais características das propostas levadas ao Congresso.

##### **4.2.1 Os Projetos de Lei nº 25/1984 e nº 203/1989, do Senador Marco Maciel (PL nº 6.132, de 1990, na Câmara dos Deputados)**

O precursor das propostas de regulamentação do lobby e do reconhecimento do impacto do mesmo no cenário nacional foi o parlamentar pernambucano Marco Maciel (DEM), político que ocupou o cargo de Senador e Deputado Federal, o mesmo ainda presidiu a Mesa da Câmara dos Deputados no biênio e foi vice-presidente no Governo de Fernando Henrique Cardoso. O congressista detinha um grande interesse pelo tema, tendo apresentado tanto projetos de legislação nacional como incrementado o regramento das casas legislativas, reconhecendo a existência dos grupos de pressão no Poder Legislativo.

O registro inicial de Marco Maciel na empreitada de melhor estipular as formas de funcionamento das relações governamentais entre Governo e sociedade civil tem data no fim da década de 1970, quando o então Deputado Federal e presidente da mesa inicia uma reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O trabalho resulto no então Art. 60, da referida norma.

Rodrigues (1996) define a importância do político na história da regulamentação dos grupos de interesse no Brasil, de forma que expõe:

No art. 60 do Regimento Interno, a Câmara regulava o credenciamento de entidades que, através de um representante, poderiam fornecer subsídios, em nível técnico, ao Legislativo sobre proposições de seu interesse (...). Tratava-se, pois, de um primeiro reconhecimento da presença de grupos de influência no Parlamento e da necessidade de regulamentar sua atuação. Em 1976, o então Deputado Marco Maciel demonstrava, por sua vez, uma preocupação com o assunto ao procurar aprimorar o art. 60 do Regimento Interno da Câmara, adicionando na redação de seu caput os grupos

formados por órgãos de representação nacional dos servidores públicos (RODRIGUES, 1996, p.55).

Projeto de Lei nº 25/84 foi o primeiro de seu tema, tinha a intenção dispor “sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica e dá outras providências” (BRASIL, 1990), para tanto apresentava normas e sacões sobre o exercício irregular da prática lobista. No entanto não teve um trajeto formidável na tramitação, sendo arquivado em dezembro de 1987, depois de sequer ter sido apreciado.

Numa tentativa de sobrevida, o mesmo foi apresentado novamente em 1989, numa configuração diferente e sob o nº 203/89 no Senado Federal. Desta vez a proposta obteve melhor sorte, sendo analisada e aprovado pela casa dos sanadores, no entanto, ao ser remetido para a Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 6.132, de 1990. Para Nóbrega (2015, P. 117) “trata-se de uma iniciativa considerada tímida e incompleta, mas com um cunho altamente simbólico e importante para a época, por ter sido uma tentativa pioneira de regulamentar a atividade de lobby no âmbito do Legislativo”.

O PL projetava o reconhecimento e especificação, através de registros, das figuras pertencentes ao jogo, ou seja, os representantes dos interesses que entrariam em contato com os legisladores. O segundo ponto de importância se fez pela necessidade prestação de contas, determinando as doações, recebimentos e gastos; no mesmo texto em que especificava a punição para a transgressão de tais determinações.

Anos depois, apesar de ainda estar em tramitação no Congresso, nunca foi aprovado, permanecendo inerte por mais de 30 anos. Após ser apresentado para a Câmara dos Deputados o projeto seguiu para Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde recebeu parecer alegando inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria, em face das Arts. 51, III e IV, e 52, XII e XIII, da Constituição Federal. Apenas por motivos de recurso interposto pelo Deputado Paes Landin e o de desarquivamento do Dep. Enio Bacci o texto não foi definitivamente arquivado, sendo mantido de lado por longo período de tempo.

Ainda que não tendo sido aprovado, o Projeto de Lei nº 6.132/1990 é até o hoje que o que mais longe. Todos os próximos projeto referentes ao lobby que ainda serão aqui analisados estacionaram em etapas anteriores de edição.

Ademais, apesar de ter sofrido várias críticas pela limitação material, a matéria se restringia apenas ao meio legislativo, também foram tecidas críticas quanto a similaridade com a primeira iniciativa américa. Para Ana Cristina Oliveira (apud Haag, 2005) a proposta de

Marco Maciel "não passa, [...], de uma tradução da lei americana de 1946. O nosso lobbying tem peculiaridades de que ela não dá conta", a cultura lobista no Brasil e a peculiaridade das forças que atuam sobre o Congresso faz carecer elementos próprios que suportassem as discrepâncias e a oralidade do tema no ordenamento, tendo em vista o atraso do Brasil na discussão sobre a matéria. Ainda assim, é inegável a importância da proposição é a imposição de um referencial para os próximos projetos.

#### 4.2.2 Projeto de Lei nº 5.470, de 2005 e 1.202, de 2007

Após o projeto apresentado por Marco Maciel vários outros sugeriram com a mesma temática - Projetos de Lei nº 619/1995, proposto pelo Deputado Davi Alves Silva; PL nº 6.928/2002, proposto pela Deputada Vanessa Grazziotin; PL nº 1.713/2003, proposto pelo Deputado Geraldo Resende; PLS nº 336/2015, pelo Senador Walter Pinheiro- no entanto, nenhum alcançou o resultado pragmático esperado, ou seja, a aprovação.

A família Zarattini (PT-SP) é autora de dois projetos referentes a legislação do lobby no Brasil, sendo o Projeto de Lei nº 5.470/2005 o primeiro, apresentado na Câmara dos Deputados por Ricardo Zarattini (PT-SP). No entanto, devido a erros regimentais da Casa, o mesmo fora rejeitado e posteriormente posto em arquivamento por termino da candidatura de seu autor, que logrou apenas o cargo de suplente na sessão legislativa posterior.

Em maio de 2007, seu filho, Carlos Zarattini (PT-SP), apresentou o mesmo projeto, idêntico em conteúdo e justificação, sobre o nº 1.202, tendo um reformulação e evolução clara e carregando as evoluções de seus antecessores. A tramitação está em regime de urgência, aguardando atualmente a deliberação do Plenário Do Senado para prosseguimento<sup>10</sup>, já tendo passado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, é carregado pela ementa "Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências"(Brasil, 2007).

O texto conceitua lobby, ou "relações institucionais e governamentais", assim apresentado no texto original para afastar o estigma relacionado historicamente à atividade, como o "esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém

---

<sup>10</sup> Brasil. PL 1202/2007 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados. Camara. <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/353631> (2022, November 10)

atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros”. Define, ainda, o profissional que o exerce como “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, [...], 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”.

Boa parte do texto se destina para uma melhor delimitar os termos do sistema lobista. Tal considerações se fazem à luz do que recomenda o princípio nº 4 da OCDE, regulamentação que será melhor explorada no próximo tópico, de forma a diminuir as imprecisões metodológicas e jurídicas, delimitando a aplicação da norma.

Cabe também nos primeiros momentos da norma, mais precisamente no artigo 2º, a apreciação sobre princípios a serem devidamente seguidos pelos operadores da intervenção governamental, como aponta Fernandes, por meio da “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” (2020, p. 18).

Assim como a legislação américa e os primeiros textos apresentados sobre o tema o credenciamento é elemento essencial para a proposta de Zarattini, Art. 3º, dever que ficaria a cargo da Controladoria-Geral da União, §1º, o órgão que supostamente ficaria com a responsabilidade de acumular os dados das atividades exercidas nos três Poderes.

A abrangência de todos os Poderes da República, artigo 5º, é um dos fatores importaste dessa nova tentativa de regulamentação tendo em vista a restrição de proposições anteriores, retardando o processo de desenvolvimento do tema. Selecionando apenas uma das instituições de poder, seja do âmbito executivo, legislativo ou judiciário, o projeto que viesse a ser aprovado já nasceria atrasado, tendo em vista a acelerada forma de governo pluralista hoje empregada.

Outro ponto de importante destaque na lei em tramitação é a prestação de contas dos profissionais lobistas e os agentes públicos, que igualmente delimita as formas de tratamento e relação quanto transferência de bens, valores e gentilezas. Ainda quanto ao retorno das atividades realizadas a lei assevera:

A proposta prevê que os profissionais prestem contas anualmente de seus gastos e de pagamentos feitos a pessoas físicas que ultrapassem mil Unidades Fiscais de Referência (Ufirs) — cerca de R\$ 1790,00.

A qualquer momento, os credenciados para atuar como lobistas poderão ser convocados pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo ministro do

Controle e Transparência e pelo presidente do Tribunal de Contas da União para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades. (CÂMERA, 2007)

Por fim, dentre os assuntos pertinentes para destaque neste trabalho, as sanções previstas na Proposta não inovam quanto ao ordenamento, apenas fazendo referência a textos normativos já existentes, notadamente, a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013). Ainda que tenha a missão apenas de ressaltar o ordenamento já existente, principalmente a crimes relacionados a improbidade legislativa, a Proposta não traz nenhum incremento ou aditivo as leis já existentes sobre o tema, tão pouco inova sobre o ordenamento, o que traz sérias desconfiças sobre a real necessidade da aprovação de um projeto que se resumiria em cadastramento de profissionais e dados, o que não seria suficiente para combater a condutas ilegais relacionadas ao lobby.

Ainda assim, Fernandes (2020), apesar de reconhecer as limitações, defende a propostas sobre a égide de que a entrada na norma no Ordenamento não traria conflitos. Ademais, assevera:

[...]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..(FERNANDES, 2020, p. 21)

À espera da aprovação pelo pleno e sanção do Presidente, o projeto, apesar de não trazer novas definições tão pouco revolucionar no modo de acompanhamento e fiscalização de atividades ilegais, traz importantes passos a serem dados no cenário crescente rumo a princípios como transparência e responsabilização dos agentes públicos e privados. Além disso, o PL no 1.202/2007 segue vários Princípios instituídos pela OCDE, organismo internacional que propôs 10 princípios relacionados à políticas internacionais para um melhor desenvolvimento de Estados nacionais quanto a transparência e a integridade na seara do lobby, que será melhor explorado no próximo tópico.

#### **4.3 A necessidade de regulamentação e orientações da OCDE**

Apesar de ser elemento presente na política público dos mais diversos Estados nacionais do mundo, apenas uma pequena quantidade até hoje se dispôs a regulamentar a atividade lobista por meio de ordenamentos próprios. Ainda que evidente, como demonstrando em vários pontos deste trabalho, sua importância para pluralidade política e a inserção da sociedade nos

meios políticos, há uma forte resistência da regulamentação nacional do lobby, tanto da comunidade política quanto dos próprios profissionais.

Ainda que sem a demonstração de interesse de suas protagonistas, a discussão em volta de sua necessidade para o campo decisório, transcendem interesses pessoais e segue a direção dos princípios de transparência e publicidade que se reergueram nos últimos anos em toda América Latina, em decorrência também do vasto histórico de corrupção e autoritarismo, assim como despertar social pelos assuntos de interesse público.

Erroneamente visto como elemento excluído de participação privada nas tomadas de decisão do Poder Público, o lobby muito mais se faz como um instrumento público à disposição da sociedade. Para tanto, Fernandes (2020) afirma que “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” a legalidade garantida a intervenção interessada de terceiros nos textos constitucionais e infralegais, mantendo contado direto com os mais diversos membros empossados em cargos públicos, é “conduta que se espera naturalmente em um Estado Democrático de Direito” (2020, p. 21-21).

Se faz importante então questionar como regulamentar a atividade ou se a atual proposta de regulamentação preenche os requisitos relevantes reconhecidos pela doutrina e instituições internacionais de acordo com a experiência exteriores. Sem dúvidas, o Brasil poderia partir de uma carga testada em países com maior histórico temporal de regulamentações, se aproveitando de definições ou delimitações conceituais; normas procedimentais quanto publicidade das atividades realizadas; regra de limitação quanto ao próprio exercício e seus agentes de intermediação; coação e punição efetiva das atividades ou uso indevido do exercício lobista.

Para tanto, a Organização de Cooperação Para o desenvolvimento Econômico – OCDE, organização internacional que possibilita a troca de informações e experiências políticas entre países-membros, com o intuito de fomentar o crescimento econômico e o bem-estar social de seus aliados e cidadãos, desenvolveu 10 princípios a serem seguidos na elaboração de regulamentos sobre atividades lobistas, tendo em vista os malefícios que o exercício irregular das relações governamentais podem causar;

Baseados num propósito de transparência e integridade na relação entre Governo e cidadão, os princípios buscam estabelecer diretrizes confiáveis para a realização de normativas que traduzam em informações concretas, públicas e de fácil compreensão. Para Fernandes (2020):

[...] 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 descuidar 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. (FERNANDES, 2020, p. 9-10)

Para o autor, a versão em discussão do PL nº 1.202/2007 que se encontra em posição mais avançada na discussão legislativa sobre a regulamentação do lobby, não inova no ordenamento interno, de modo a revolucionar a seara dos crimes relacionados a improbidade administrativa. No entanto, reconhece também que quanto a aprovação nas casas legislativas “a proposta está alinhada aos princípios pautados pela OCDE, o que deveria lhe conferir maior força”, acrescentando ainda que “A proposta também caminha em sentido próximo à legislação norte-americana, uma vez que coloca a transparência como princípio de grande relevância” (2020, p. 22).

Desta forma, em análise sobre todos os elementos aqui apresentados a resposta quanto a necessidade da regulamentação, frente a legitimidade legal e o respeito por padrões internacionais já comprovados, somente seria questionada por um interesse social adverso, o que não se demonstra. Ante o crescente cenário legislativo por iniciativas buscando uma maior transparência e redução da corrupção, a regulamentação se faz mais do que necessária.

O anseio social por uma política longe das sombras e dos interesses de uma elite financeira, incrementa a necessidade da regulamentação para clarear as regras que possam ser usadas como instrumento democrático.

Para Jobim e Souza (2018), se as normas constitucionais e infralegais relacionadas a relação governamental e entes privados, já apontadas em tópico anterior, fossem inteiramente aplicadas, haveria apenas uma nova legislação que representaria apenas uma “representatividade formal”. No entanto, para assegurar a reconhecimento e legitimidade de uma sociedade que impõe estigmas sobre o termo “lobby” e a eficácia dos mandamentos já existentes, os supracitados autores asseveram:

Uma regulamentação moderna e seguindo os atuais padrões internacionais, feita de forma aberta e visando a beneficiar todos os atores envolvidos no exercício de participação democrática no processo legislativo e de políticas públicas, só tem a contribuir para ambos os setores e profissionais envolvidos.

E, tendo em vista o que tem sido revelado recentemente no Brasil através da Operação Lava Jato, por se tratar de uma atividade que lida com setores estratégicos e demandas específicas, a existência de regras claras do jogo a ser jogado, por meio de uma

regulamentação, pode fazer com que os mais diversos segmentos se sintam confortáveis e seguros para levar novamente suas demandas aos tomadores de decisão. (JOBIM e SOUZA, 2018, p. 61)

Não restam dúvidas quanto à necessidade da regulamentação da atividade lobista, ainda que em uma diagramação incompleta apresentada pelo PL nº 1.202/2007, reconhecendo o exercício dos lobista em âmbito nacional e afastando a marginalidade relacionada ao exercício do instrumento democrático conferido constitucionalmente. Ademais, a aprovação e vigência de projetos relacionados com a regulamentação coadunam com a atualidade de normativas latino-americanas a favor de uma maior transparência e *accountability* dentro do cenário político após um longo percurso totalitário e corrupto.

## 5 CONCLUSÃO

A questão cultural é elemento primordial na formação de uma população, seja em características sociais, seja em características políticas internas e externas. Não só na conduta originária que se exterioriza, mas também no recebimento de influências e sua relação com elas. A trajetória do lobby, apesar de longa jornada de debates no cenário internacional, se fez presente no Brasil desde de seus primórdios agindo pelos interesses daqueles que detiveram as formas de fazer sobre aqueles que tinha poder para realizar.

Para melhor entender o tema, a necessidade de conceituar e delimitar a atuação da atividade lobista se fez primordial, separando o exercício plural dos grupos de pressão intervindo nas decisões políticas por meios constitucionais em contrapartida das atividades ilícitas contra os bens e a administração pública. Para tanto uma análise doutrinária, contendo consistência técnica e produtiva, se mostra elemento de primeira prioridade, de forma que, aquilo que não se expõe e não se mostra para discussão nunca terá relevância para ser legislado.

Discutir a necessidade de algo necessita analisar sua importância, destacando os motivos que impedem que a mesma seja segredada, ponderando também os benefícios e maléficos, chegando a ponto em comum de consenso. Na discussão deste trabalho não foi diferente.

A análise concreta da experiência internacional e a reflexão sobre um histórico rico e extenso, demonstra um assunto carregado de uma carga de estigma e marginalidade trazida pelos casos em paralelo de corrupção. Ainda assim, a insistência da doutrina exterior no tema marca os benefícios, construindo uma institucionalidade política que promova mais transparência, deliberação e *accountability*; e os maléficos, projetados pela prejudicialidade a criação de barreiras à entrada dos menos poderosos e o entrave nas relações entre representantes de interesses e parlamentares (Chari, Hogan e Murphy, 2010).

Além disso, a discussão jurídica em torno do lobby e os impedimentos jurídicos também demonstraram relevância na seara do direito. Restando demonstrado que até mesmo na Constituição Federal da República de 1988 o direito de reunião e peticionamento ao Estado está assegurando no Artigo 5º e tantos outros da Carta Magna. Ademais, toda a legislação infraconstitucional, especialmente produzida nos últimos, anos reflete a preocupação popular pela impossibilidade de impunidade e relações secretas dentro do Estado pelo qual são governadas.

O combate massivo à corrupção, advindo de uma mudança social, econômica e política, demonstrada em toda América Latina, traduziu uma ideia ideal de participação, tanto na criação e desenvolvimento das normas e atividades legais quanto na fiscalização do meandros para as tomadas de decisão, principalmente no legislativo e executivo. Novas leis relacionadas à forma de interação dos entes públicos e privados foram criadas para direcionar a legalidade do que seria lícito ou não, incrementando a punição dos transgressores e estreitando o espaço discricionário cedido ao ente empossado em cargo eletivo.

A percepção sobre a legalidade da norma e presença de elemento já constituídos no ordenamento nacional sobre os exercícios ilícitos das relações governamentais, abre espaço apenas para os motivos que impedem sua regulamentação. Para tanto, a análise do cenário internacional em perspectiva orientadora demonstra que o principal caso a ser estudado seria o Estado Unidos, onde tanto a presença da atividade já é exercida sem véus para maquiagem sua existência persistente e relevante no meio político, como também como pelas experiências legislativas obtidas.

Ainda que em nações mais maduras no trato com o lobby e grupos de pressão mantendo contato direto com agentes do governo para influenciar e prestar as mais diversas informações sobre os assuntos levas a pauta, seja longínqua a pesquisa pelas produções exteriores mostrou um apreço pelo cadastramento dos entes privados e a definição de publicidade entre os envolvidos, criando elementos de análise de dados e criando punições especiais para os violadores do que se dispuseram a jogar sobre as regras determinadas no jogo. Mesmo como uma percepção mais flexível e realista sobre a presença das necessidades de acompanhamento e regulamentação a experiência exterior mostra que a evolução só se realizou após novos casos de corrupção e escândalos que demonstraram as lacunas nos sistemas vigentes.

Uma legislação regulamentar nacional demandaria não apenas uma tradução do que se faz países europeus e norte-americanos, uma análise dos melhores indicadores de organizações internacionais clareou as essencialidades a serem buscadas numa nova lei. A análise da realidade dos países em similitude histórico-político demonstrou também as dificuldades deixadas pelos traumas latinos na formação de uma gama legal que afastasse as atividades tirânicas e as mazelas corruptas entranhadas no meio social.

O PL N.º. 1.202/2007 demonstrou a sua convergência com o ordenamento interno, enfatizando e legitimando mandamento já em vigências, mas também demonstrou um forte aprendizado com as leis aplicadas no exterior. Ainda que sem uma forte percepção sobre as

peculiaridades do cenário e necessidades nacionais, a lei inova ao delimitar e reconhecer a atividade lobista no cenário nacional, preparando o caminho para o afastamento da marginalidade associada a atividade e ao seu real significado.

Portanto, considerando a existência que não pode mais ser ignorada da atividade lobista nas decisões tomadas no âmbito executivo e parlamentar brasileira, em decorrência das consequências desse desprezo, tanto nos casos de corrupção quanto nos escândalos governamentais criados pela ilicitude de seus praticantes, a regulamentação se faz mais do que imprescindível. A provação do texto do PL N.º 1.202/2007 é apenas um passo inaugural para futuros incrementos, relacionando a realidade brasileira às exceptivas que são geradas no comportamento dos governantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. "**Projeto regulamenta atividade de lobby - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados.**" Câmara dos deputados. 12, novembro de 2022. <https://www.camara.leg.br/noticias/101132-projeto-regulamenta-atividade-de-lobby/>.

ALMOND, GABRIEL A. & POWELL, JR., G. BINGHAM. **Comparative Politics**. Boston: Little, Brown and Co., 1966, 348 p.

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

ARGENTINA. **Proyecto de ley 0004-PE-201**. Disponível em: <https://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/TP2017/0004-PE2017.pdf> Acesso em 15/06/2022.

ARGENTINA. **Proyecto de ley 2904-D-2019**. Disponível em: <https://hcdn.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2904-D-2019> Acesso em 15/06/2022.

BOBBIO, NORBERTO, MATTEUCCI, NICOLA & PASQUINO, GIANFRANCO. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Unb, 1992, 4ª Ed.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 436

BRASIL. **Projeto de lei n. 1202/2007**. Texto original disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007), substitutivo disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1515499&filename=SBTA+1+CCJC+%3D%3E+PL+1202/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515499&filename=SBTA+1+CCJC+%3D%3E+PL+1202/2007) Acesso em 15/06/2022.

CHAIMOVICH, MARINA. **A regulamentação do lobby e a transparência da democracia na América Latina: tendências, desafios e um modelo para a região**. Edisciplinas. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4950794/mod\\_resource/content/1/A%20regulamentacao%20do%20lobby%20e%20a%20transparencia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4950794/mod_resource/content/1/A%20regulamentacao%20do%20lobby%20e%20a%20transparencia.pdf) Acesso em: 05 out. 2022

CHAIMOVICH, MARINA. **Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina** / Laura Chinchilla (coordenação); Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (organização). – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019. 508 p. (Cátedra José Bonifácio, 6).

CHILE. **Ley n. 20.730**. Disponível em <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115> Acesso em 15/06/2022.

COELHO, Gabriel Rodrigues; JUNQUEIRA, Ana Claudia S. **Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade**. Arcos. 2012. Disponível em: <http://www.arco.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade> Acesso em: 21 jun. 2022.

COOPER, Christopher e NOLAND, Brina. Executive Branch Lobbying in Washington, DC. In THOMAS, Clive. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport: Praeger, 2004, 523 p., p. 176-178.

DILLON, MARY EARHART. PRESSURE GROUPS. **The American Political Science Review**, Vol. 36, nº. 3, Jun. 1942, p. 471-481.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. Empresários e Poder Legislativo no Brasil Contemporâneo. **XXIV Encontro Anual da ANPOCS** – Petrópolis, 23-26 de outubro de 2000, outubro de 2000, 33 p. Disponível em setembro de 2022 em <http://168.96.200.17/ar/libros/anpocs00/gt06/00gt0631.doc>.

ESTADOS UNIDOS. **Lobbying Disclosure Act – 1995**. Disponível em: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> Acesso em 15/06/2022

FARHAT, SAÏD. **Lobby: o que é, Como se Faz**. São Paulo: Peirópolis, 2007, 508 p.

FERNANDES, JOSÉ PEDRO VAZ. **O PL no . 1.202/2007 e a regulação do Lobby no Brasil: a consolidação de um contexto normativo já vigente**. 2020. 74 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa , Brasília, 2020

FIGUEIREDO, NEY de LIMA. **O lobby no Brasil: uma trajetória histórica**. *Organicom*, [S. l.], v. 8, n. 14, p. 181-189, 2011. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139093. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139093>. Acesso em: 16 nov. 2022.

GOZETTO, ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA; IANONI, MARCUS; MANCUSO, WAGNER PRALON. **Lobby e reforma política**. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 98, 2012. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/lobby-e-reforma-politica?page=full>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

GOZETTO, ANDRÉA CRISTINA OLIVEIRA; MANCUSO, WAGNER PRALON. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?**. *organicom*, São Paulo. ano 8. número 14. 2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4961441/mod\\_resource/content/1/Lobby%20instrumento%20democr%C3%A1tico%20de%20representa%C3%A7%C3%A3o%20de%20interesses%20-%20Gozetto%20e%20Mancuso.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4961441/mod_resource/content/1/Lobby%20instrumento%20democr%C3%A1tico%20de%20representa%C3%A7%C3%A3o%20de%20interesses%20-%20Gozetto%20e%20Mancuso.pdf) >. Acesso em: 28 jun. 2022.

GRAZIANO, LUIGI. **O Lobby e o Interesse público**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 12, nº. 35, 1997. Disponível em agosto de 2007 em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-)

HAAG, CARLOS. **O lobby sobe a rampa**. *Revista FAPESP*, maio de 2005. Disponível em julho de 2022 em <http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=42&bd=1&pg=1&lg=>

HARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. **Regulating lobbying: a global comparison**. Manchester: Manchester University Press, 2010

JOBIM, NELSON A.; SOUZA, LUCIANO INÁCIO DE. **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. In: SELIGMAN, MILTON; MELLO FERNANDO (Org). 1º ed. Rio de Janeiro: Record, 2018

LANNA, MÁRIO CLEBER. **O Corporativismo brasileiro**. Caderno de Filosofia e Ciências Humanas, ano VII, nº 13, out. 1999, p. 20-29.

LATHAM, EARL. **The Group Basis of Politics: A Study in Basing-Point Legislation**. New York: Octagon Books, 1965, 244 p.

LINDBLOM, CHARLES E. **O Processo de Decisão Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?**. *Organicom*, [S. l.], v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011. DOI: 10.11606/issn.2238 2593.organicom.2011.139088. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 02 nov. 2022.

MANCUSO, WAGNER PRALON & OLIVEIRA, AMÂNCIO JORGE DE. **Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política nº. 69, São Paulo, 2006, p. 147-172.

MEYNAUD, JEAN. **Os Grupos de Pressão**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1966.

NÓBREGA NETTO, MIGUEL GERÔNIMO DA. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil: uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**. 2015. 187 f. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

OLSON, MANCUR. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, 201 p.

PINHEIRO, FLAVIA DE CAMPOS. **O conteúdo constitucional da liberdade de associação**. 2008. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

RODRIGUES, RICARDO JOSÉ PEREIRA. **A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei**. Rio de Janeiro: RAP, 1996.

ROSENTHAL, ALAN. **The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States**. Washington, DC, CQ Press, 1993, 242 p.

SANTOS, LUIZ ALBERTO DOS. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**– Brasília : Senado Federal, 2007.

SANTOS, MANOEL LEONARDO; CUNHA, LUCAS. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: Convergências e divergências**, Texto para Discussão, No. 2141, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015

SANTOS, MANOEL LEONARDO; CUNHA, LUCAS. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: Uma análise comparada**. Texto para Discussão, No. 2094, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015

SCHLOZMAN, KAY LEHMAN & TIERNEY, JOHN T. **Organized Interests and American Democracy**. New York: Harper & Row, 1986.

SCHMITTER, PHILIPPE C. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1971, 499 p.

SELIGMAN, MILTON; MELLO FERNANDO. **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 1º ed. Rio de Janeiro: Record, 2018

SOARES, FERNANDO. **Utilização do lobby cresce no Brasil**. Jornal do Comércio, 5 maio 2014. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=160740>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

SOTERO, PAULO; PRUSA, ANNA C. **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no brasil contemporâneo**. In: SELIGMAN, MILTON; MELLO FERNANDO (Org). 1º ed. Rio de Janeiro: Record, 2018

STEPAN, Alfred. **Estado, Corporativismo e Autoritarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, 375 p.

TRUMAN, DAVID B. **The Governmental Process**. New York: Knopf, 1951, 544 p.