

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
FACULDADE DE DIREITO

MARIANE VICTÓRIA MACHADO LIMA

**O EXERCÍCIO DO *LOBBY* SOB O PRISMA DAS CONVENÇÕES RATIFICADAS
PELO BRASIL QUE TRATAM DO COMBATE À CORRUPÇÃO E A
REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE**

São Paulo – SP
2018

MARIANE VICTÓRIA MACHADO LIMA

**O EXERCÍCIO DO *LOBBY* SOB O PRISMA DAS CONVENÇÕES RATIFICADAS
PELO BRASIL QUE TRATAM DO COMBATE À CORRUPÇÃO E A
REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie
como requisito para obtenção do título de
bacharel em direito.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Mota Mourão.

São Paulo – SP

2018

MARIANE VICTÓRIA MACHADO LIMA

**O EXERCÍCIO DO *LOBBY* SOB O PRISMA DAS CONVENÇÕES RATIFICADAS
PELO BRASIL QUE TRATAM DO COMBATE À CORRUPÇÃO E A
REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE**

Aprovada em:

São Paulo, 27 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Professora Carolina Mota Mourão - orientadora
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Diogo Rais
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Aldo Musacchio
Brandeis University/USA

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, João e Maria, que me deram apoio incondicional durante toda minha graduação, principalmente no último ano do curso em meio às tensões por conta do exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), provas, seminários, estágio e trabalho de conclusão de curso.

Agradeço ao meu irmão, João Victor, que desde o período escolar foi um exemplo de dedicação aos estudos, me inspirou a sempre buscar mais conhecimentos e se dedicar o máximo possível.

Agradeço imensamente à minha orientadora, Carolina, por ter se interessado pelo meu tema de pesquisa e por sempre estar disposta a auxiliar.

E, por último, agradeço imensamente meus amigos da faculdade que me proporcionaram muitos momentos engraçados ao longo dos anos da graduação.

RESUMO

A presente monografia é voltada ao estudo das convenções de combate à corrupção presentes no ordenamento jurídico brasileiro sob a perspectiva do exercício do *lobby* que, mesmo sem regulamentação, tem presença constante no país. Através de um panorama histórico será percebido que o *lobby* existe desde a antiguidade e hoje ele é intrínseco ao regime político democrático. A discussão jurídica sobre as regras do relacionamento entre o Poder Público e setor privado evoluiu desigualmente entre os países, resultando no avanço legislativo do tema apenas em alguns lugares. O avanço das transações comerciais internacionais externou a preocupação com a transparência das relações que envolvam agentes públicos e representantes do setor privado, pois a defesa dos interesses é legítima e deve ser feita adequadamente. Por último, foram analisadas propostas legislativas do Congresso Nacional que têm como objetivo incluir a atividade do *lobby* no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, tentou-se compreender o que o recente reconhecimento da profissão Relações Institucionais e Governamentais pode contribuir para a efetivação da regulamentação do *lobby* no Brasil.

Palavras-chave: Lobby. Convenção. Transparência. Relações Governamentais. Regulamentação

ABSTRACT

This monograph is oriented on the study of anti-corruption Conventions in the Brazilian legal system from the perspective of lobbying in the country, which, even without regulation, is constantly present. Through a historical panorama will be perceived that the lobby has existed since ancient times and today It is intrinsic to the democratic political regime. The legal discussion about the rules of the relationship between the public authorities and the private sector evolved unevenly between the countries, resulting in the legislative advance about the subject only in some places. The advance of international trades transactions has raised concerns about the transparency of relations involving public officials and representatives of the private sector, demonstrated that the defense of interests is legitimate and must be done properly. Finally, were analyzed legislative proposals of the National Congress that aim to include the lobbying activity in the Brazilian legal system. At least, it was tried to understand what he recent recognition of Institutional and Government Relations profession can contribute to the effective regulation of the lobby in Brazil.

Key-words: Lobby. Convention. Transparency. Government Relations. Regulation

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proporção entre o número de lobistas e gastos financeiros	20
Tabela 2 - “Corrupção” conforme o Decreto nº 3.678/2000 e Código Penal	33
Tabela 3 - “Tráfico de influência” conforme o Código Penal	34
Tabela 4 - “Atos de corrupção” conforme o Decreto nº 4.410/02	37
Tabela 5 - “Suborno transnacional” conforme o Decreto nº 4.410/2002	37
Tabela 6 - “Suborno (a nível nacional)” conforme o Decreto 5.687/2006	42
Tabela 7 - “Suborno (a nível internacional)” conforme o Decreto 5.687/2006.....	42
Tabela 8 - “Suborno no setor privado” conforme o Decreto nº 5.687/2006	43
Tabela 9 - “Tráfico de influência” conforme o Decreto 5.687/2006	43

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ORIGEM DO LOBBY	12
1.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO COMPARADO	15
1.1.1 Estados Unidos	15
1.1.2 América Latina	21
1.1.3 Brasil	24
2. INFLUÊNCIA INTERNACIONAL: INEXISTÊNCIA DE SEMELHANÇA ENTRE CORRUPÇÃO E LOBBY	29
2.1 CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS (OCDE)	31
2.2 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO (CICC)	35
2.3 CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO (CNUCC)	39
3. TRANSPARÊNCIA NO EXERCÍCIO DO LOBBY	45
3.1 TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO	47
3.2 NECESSIDADE DA TRANSPARÊNCIA NA PERSPECTIVA INTERNACIONAL.....	52
4. REGULAMENTAÇÃO	57
4.1 LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS BASILARES DO EXERCÍCIO DO LOBBY	58
4.2 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	62
4.2.1 Projeto de Resolução da Câmara nº 87/2000	62
4.2.2 Projeto de Lei nº 1.202/2007	63
4.2.3 Projeto de Lei do Senado nº 336/2015	67
4.2.4 Proposta de Emenda Constitucional nº 47/2016	68
4.3 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS	69
CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

O tema da presente monografia foi escolhido a partir da observação do contexto atual e instável da política brasileira que contribuiu para o aumento de desconfiança do relacionamento entre agentes públicos e representantes do setor privado.

Parte-se do princípio de que, para a grande parcela da população, o contato direto de uma pessoa ou empresa com um agente público é anormal. Isto ocorre, provavelmente, porque não há conhecimento de que a sociedade pode participar do processo decisório acentuadamente. Por consequência, forma-se a concepção de que qualquer comunicação entre o particular e o tomador de decisão corresponde a um ato ilegal.

Um das maiores contribuições para o prolongamento do relato descrito acima é devido à abordagem equivocada feita pelos noticiários, pois eles não possuem, em sua maioria, cautela em diferenciar uma atividade ilícita do *lobby*.

Como será visto ao longo da monografia, o *lobby* é um reflexo do próprio Estado Democrático de Direito, no qual a busca pela defesa de interesses particulares pode ser feita perante os membros do Poderes Executivo e Legislativo. Para melhor entendimento, basta pensar em uma situação mais frequente: um indivíduo tem um conflito jurídico e, para saná-lo, contrata um advogado para propor uma ação no Poder Judiciário. Com o desenvolvimento do processo, o advogado do autor e do réu defendem os interesses do cliente perante o juiz. Ou seja, a partir de regras jurídicas claras é possível representar interesses de uma parte frente a um agente do Poder Público.

A partir deste simples exemplo, mostra-se possível o contato público-privado e a ruptura de aversão à defesa de interesses. Nesse viés, a pesquisa direcionou sua atenção à análise das convenções internacionais, ratificadas pelo Brasil, preocupadas em delimitar a atuação dos agentes públicos a fim de não praticarem conduta ilícita, dentre elas a corrupção. Será exposto que de forma global o *lobby* é relacionado incorretamente à corrupção. O estudo das convenções internacionais servirá de pano de fundo para consumir a ideia de que é incoerente esta comparação na medida em que a corrupção é crime e o *lobby* é o exercício de um

direito. Por isso, tornou-se necessário o estudo de legislação internacional para averiguar a sua influência no exercício da atividade no país.

De fato, a defesa de interesses no âmbito dos Poderes Públicos tem grande relevância. Igualmente, a preocupação da sociedade civil com a probidade do vínculo gerado com o setor privado necessita do estabelecimento de condutas permitidas para evitar a inadequada imputação do crime de corrupção aos agentes públicos e aos representantes de interesses privados.

Enquanto não há uma legislação específica, serão examinadas as proposições legislativas existentes para regulamentar o *lobby* que, em um primeiro momento, podem demonstrar a existência de uma preocupação com a estipulação de regras para a atividade. Porém, a morosidade legislativa coloca em dúvida se os parlamentares acreditam que a atividade, presente no Congresso Nacional, é suficientemente relevante para elaborar lei específica ou se estão dispostos a arcar com os custos políticos envolvidos na regulamentação da matéria.

Nesse sentido, objetiva-se entender porque mesmo diante das convenções ratificadas, que já influenciam legislações atuais, ainda não há regras singulares para tratar do *lobby* na medida em que é frequentemente – e equivocadamente – relacionado à corrupção.

Todavia, essa inapropriada comparação demonstra que é necessário corrigir as falhas no sistema de comunicação entre os particulares e os agentes públicos. Assim, figura-se como proveitosa a compreensão das experiências internacionais para adequá-las ao contexto brasileiro, de modo a prevenir que as relações público-privado sejam prejudiciais ao Estado.

O instrumento fundamental encontrado é a transparência, de forma que os órgãos públicos colaborem para divulgação de informações à sociedade, que detém o direito ao seu acesso. Dessa maneira, será analisado se o acesso de qualidade à informação é essencial para o trabalho do lobista, também chamado de relações governamentais.

De modo objetivo, a pesquisa foi desenvolvida por meio da compreensão da origem do *lobby* e como ele ganhou o *status* de um direito com o passar dos anos. As experiências dos Estados Unidos serviram como base, especificamente, por ter sido o primeiro país a regulamentar a atividade e, atualmente, deter uma legislação avançada. Também serão analisadas as experiências dos países da América Latina

a fim de correlacionar com a situação do Brasil em razão de pertencerem ao mesmo continente e apresentarem níveis de desenvolvimento similares.

Ainda, serão examinadas as Convenções da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o enfrentamento à corrupção, ratificadas pelo Brasil, sob o prisma da influência de cada uma no ordenamento jurídico que confirmam que o *lobby* não é praticado em prol de obtenção de vantagens ilícitas e que, por consequência, não resulta em corrupção.

Na sequência, será analisada detalhadamente a razão da transparência ser uma ferramenta de auxílio ao exercício do *lobby*, responsável por fundamentar o princípio da publicidade e o direito à informação. Ademais, serão examinadas as regras de condutas internas e a atuação de organismos externos que observam e produzem estudos sobre transparência nos países.

Por fim, questionar-se-á se o recente reconhecimento da ocupação de relações institucionais e governamentais pelo Ministério do Trabalho e Emprego forneceu suporte para que a atividade não fosse mais vista como ilícita e se contribuiu para uma futura regulamentação do *lobby* no país.

A pesquisa voltou-se à investigação de informações coletadas em *sites* oficiais, leitura de obras sobre *lobby*, depoimentos de profissionais da área e análise das legislações brasileiras e internacionais. Todos os conhecimentos foram sistematizados para aplicação na conjuntura nacional.

Dessa forma, logo de início poderá ser observado que a defesa pela prática do *lobby* é coerente em países que prezam pelo regime político democrático do país.

1. ORIGEM DO LOBBY

Mesmo sendo uma atividade praticada há muito tempo, como poderá ser observado pelas explicações abaixo, o *lobby* começou a ser estudado como instituto recentemente.

O primeiro fato relatado que envolve *lobby* reporta-se aos tempos bíblicos, como explica Said Farhat. O autor remonta a história da ordem dada por Deus à Abraão para abandonar sua casa, pois Ele iria destruir as cidades de Sodoma e Gomorra.¹ Diante dessa situação, Abraão teria dito que ele obedeceria a decisão e sairia de casa, mas antes conversou com o Senhor sobre a vida das pessoas que moravam naquelas cidades. A conversa entre eles é relatada no Gênesis 18:19,² inclusive o questionamento que Abraão faz sobre a morte dos justos e dos ímpios ocasionada pela decisão de Deus. Esse acontecimento bíblico relata a primeira aproximação conhecida na qual houve uma tentativa de negociação por parte de um homem, representante das pessoas das duas cidades, perante uma autoridade com poder de decisão, Deus.

Este fato é levado em consideração quando estuda-se a origem do *lobby*, pois é o primeiro registro de negociação entre uma pessoa que ocupa um polo mais vulnerável na relação negocial em face de uma instituição que toma decisões gerais de grande extensão vinculativa.

No contexto moderno, a palavra *lobby* é originária da língua inglesa usada para designar o salão de entrada dos edifícios e, para os estudiosos, esse termo ganhou notoriedade no fim do século XVII na Inglaterra uma vez que era comum o encontro entre representantes de interesses comerciais e deputados eleitos na Câmara dos Comuns, como exemplificado abaixo:

[...] a fim de os convencer a votarem medidas que lhes fossem favoráveis. Como o acesso ao recinto das sessões parlamentares era vedado a estranhos, **os encontros tinham lugar nos corredores e nas**

¹ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*, São Paulo: Aberje, 2007, p. 49.

² A BÍBLIA SAGRADA. Antigo e novo testamento. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1993, p. 16-17. Gênesis 18:19.

antecâmaras do Parlamento (em inglês, *lobby*), daí a designação original que teria subsistido até aos nossos dias.³ (grifo nosso).

Com intuito de colocar em ordem certas definições para evitar equívocos, a palavra *lobbying* significa, nas palavras de Norberto Bobbio:

[...] o processo por meio do qual representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos decision-makers os desejos de seus grupos. **Lobbying é, portanto e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos decision-makers por meio de representantes especializados**, que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.⁴ (grifo nosso).

Ou então, de forma mais restrita, Osvaldo Ferreira de Melo define *lobbying* como a “ação de grupos de interesse que atuam especialmente junto ao Poder Legislativo, procurando influir diretamente sobre o legislador”.⁵

Sobre o termo *lobby*, João Bosco Lodi explica que é uma comunicação estritamente entre o setor privado e o Poder Público, não podendo ser confundido com Relações Públicas:

Estas últimas consistem em Comunicação com os diversos públicos que integram a sociedade, um dos quais é o Poder Público. **O LOBBY restringe-se a uma ação junto ao poder público, um ato de influenciar sobre a decisão**, enquanto Relações Públicas realiza apenas a comunicação em si. Desta forma, **não existe LOBBY junto à opinião pública, como não existe lobby junto à imprensa**.⁶ (grifo nosso).

As atuações por meio de *lobby* devem ser de acordo com a ética e bons costumes, como explica Said Farhat:

Lobby é 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.⁷

³ LAMPREIA, Martins, Lóbi - Ética, Técnica e Aplicação, 2005 apud GUERRA, Alexandre. Ainda sobre a origem do "lobby". *Public Relations e Comunicação*, 2010 Disponível em: <<https://piar.blogs.sapo.pt/210974.html>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13ª ed. Brasília, UNB, 2010, 1 v, p. 563-564.

⁵ MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Rio de Janeiro, Forense, 1978, p. 76.

⁶ LODI, João Bosco. *Lobby & Holding: as bases do poder*. São Paulo, Editora Biblioteca Pioneira, 2ª ed., 1984, p. 50.

⁷ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*, São Paulo: Aberje, 2007, p.50.

Entretanto, muito antes do reconhecimento do *lobby* como direito, constata-se que durante a época dos reinos absolutistas existiam descontentamentos por parte da população por diversos motivos, mas o diálogo não era possível, muito menos negociação, com a autoridade ou rei. Ou seja, diante um regime político autocrático é difícil o exercício do *lobby*.

Vê-se que a necessidade de conversa entre o segmento privado com o Poder Público é uma premissa básica da vida em uma sociedade democrática, no qual todos possuem o direito ao manifesto.

No âmbito de um Estado Democrático de Direito, os representantes eleitos pelo povo devem respeito e complacência aos requerimentos que vem de fora do órgão público a que pertencem.

Por essa ótica, para exercer as funções típicas, o legislador trabalha com as mais variadas matérias que são objeto de deliberações. Porém, muitos assuntos pautados não são de seu entendimento pleno ou de sua equipe e é nesse momento que a abertura ao diálogo com um representante do setor especializado ou interessado demonstra-se necessária para a apresentação de informações passíveis de sustentar a formação de opinião ou voto do legislador.

No Brasil, a relação com o Estado é chave para o desenvolvimento de políticas setoriais e a necessidade de bom relacionamento é essencial para efetivação de interesses. Marçal Justen Filho retratada essa ideia através de uma contratação pública, veja:

O Estado necessita da colaboração dos particulares – não apenas para prestação de serviços públicos, mas também para definir as melhores condições. Isso significa ser **vedado excluir a participação de representantes da comunidade e da própria iniciativa privada na configuração da concessão e do certame licitatório privada na concessão e do certame licitatório que o antecederá.** Ao invés de elaborar o ato convocatório em sigilo, **muito mais adequado é obter informações e colocar em discussão pública as diferentes alternativas e opções.** Produzir uma licitação não significa editar atos ‘contra’ a comunidade ou a livre iniciativa. Por isso, impõem-se a audiência de todas as instâncias da sociedade civil, inclusive as relacionadas aos potenciais usuários e a livre iniciativa.⁸ (grifo nosso).

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo, Dialética, 2003, p. 204-205.

Como há grupos interessados que detêm o domínio sobre as particularidades e sabem que serão afetados, positiva ou negativamente, por qualquer decisão que seja dada em uma sessão legislativa ou por um ato administrativo, podem discorrer sobre os efeitos fornecendo aos tomadores de decisão argumentos suficientes para o ato decisório beneficiá-los.

Assim, dentro de um regime democrático, o exercício do *lobby* por setores particulares deve ser considerado normal em razão de deterem o direito, e o dever também, de defenderem seus interesses ou ideais.

Tendo em vista as definições e considerando o momento em que surgiu o *lobby*, pode-se dizer que a manifestação livre de ideias dos interessados em influenciar o processo decisório colabora para a ampliação dos conteúdos a serem decididos e pode alcançar diversos nichos da sociedade posto que é plenamente cabível o interessado buscar influenciar o tomador de decisão a partir da perspectiva de abordagem que mais lhe satisfaz.

Portanto, o *lobby* é uma técnica clássica que se utiliza da negociação e da persuasão para alcançar determinado fim, no qual a realidade pode ser precedida por um novo resultado ou pode continuar conservada.

1.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO COMPARADO

1.1.1 Estados Unidos

Nos Estados Unidos a prática do *lobby* é conhecida desde a primeira Emenda à Constituição de 1787.

O termo *lobby* popularizou-se no século XVIII quando era conhecida a movimentação de interessados em torno dos legisladores durante reuniões. O *Federal Hall* de Nova York e ao *Congress Hall* de Filadélfia possuíam salas e salões de espera, designados para o *lobby*, além de encontros atrás do Capitólio voltados para abordagem dos congressistas pelos lobistas que apresentavam suas pretensões.⁹

⁹ LAMPREIA, Martins, Lóbi - Ética, Técnica e Aplicação, 2005 apud GUERRA, Alexandre. Ainda sobre a origem do "lobby". *Public Relations e Comunicação*, 2010. Disponível em: <<https://piar.blogs.sapo.pt/210974.html>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

Ainda, há quem sustente que o termo teria surgido no século XIX através do presidente Ulysses Grant que possuía o hábito de frequentar o Hotel Willard, perto da Casa Branca, para almoçar e descansar. Quando esta rotina foi descoberta, grupos de interesses passaram a surpreender o presidente no *hall* de entrada do hotel para exporem suas intenções.¹⁰

O lobista de Washington D.C é definido pelo *Lobby it*¹¹ como sendo a pessoa que conhece o funcionamento do governo federal, responsabilizando-se em levar pautas e preocupações de um segmento da sociedade americana até os membros do Congresso e outros funcionários.¹²

O Estados Unidos foi o primeiro país a regulamentar o exercício do *lobby* de forma específica, mas também direcionou algumas legislações esparsas para garantir isonomia e ampliação de oportunidades de diálogo junto ao governo.

Em 1938 foi feita uma reforma no sistema federal de aproximação dos grupos de interesse chamada *Foreign Agents Registration Act (FARA)* para que pudesse ser controlada a atuação de agentes de governos estrangeiros para que não atuassem diretamente no Congresso Nacional. Tornou obrigatório o registro dos nomes dos lobistas estrangeiros e os clientes que representavam perante a Secretaria de Estado.¹³

Enfim, a preocupação com as práticas de *lobby* no nível federal resultou na aprovação do *Federal Regulation of Lobbying Act (FLRA)* em 1946, especificamente para evitar as práticas de suborno realizada por lobistas no Poder Legislativo, introduzindo um sistema registral, de transparência aos interessados e o protocolo de relatórios financeiros. Entretanto, não especificou as condutas, as atividades dos profissionais e a obrigatoriedade de ser declarado objetivo perseguido.¹⁴ A preocupação com a transparência foi concretizada pela elaboração, em 1948, da

¹⁰ BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. *O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade*. 2015. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 41.

¹¹ É um site desenvolvido com intuito de formatar a indústria do lobby e oferecer serviços pagos para facilitar a entrada dos interessados nos corredores do Congresso Nacional americano.

¹² *Lobby it.com* (Ed.). What is a Washington, DC, lobbyist?. Disponível em: <<http://lobbyit.com/washington-dc-lobbyist/>>. Acesso em: 25 de abr. de 2018.

¹³ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 369.

¹⁴ *Ibidem*, p. 370-372.

U.S Administrative Procedure Act (APA) para disciplinar o processo decisório dentro das agências governamentais.¹⁵

A imperfeição na aplicação do *FLRA* foi constatada pela *U.S General Accounting Office – GAO* (hoje *U.S. Government Accountability Office*) no qual concluiu que a *FLRA* não cumpriu seu objetivo, pois muitos relatórios apresentados eram incompletos, não havia a declaração de atividade financeira de todos e sem a especificação de despesas. A partir da experiência vivida pela *FLRA*, foram apontados itens que deveriam ser melhorados:

- a) tornar mais clara e ampliar a definição do *lobbying* para incluir contatos com o *staff* congressual;
- b) autorizar o *Clerk* da *House* e o Secretário do Senado a examinar e resolver informalmente violações aparentes, requerer cópias dos contratos entre lobistas e seus clientes;
- c) examinar registros aleatoriamente;
- d) editar regulamentos, ou atribuir a capacidade de *enforcement* ao Poder Executivo;
- e) fixar penas legais civis para entrega fora de prazo ou não entrega dos relatórios; e
- f) clarificar as instruções e revisar os formulários de registro.¹⁶

Com essas demandas a serem resolvidas, o *FLRA* foi revogado em 1995 pelo *Lobbying Disclosure Act (LDA)* que passou a regulamentar os grupos de interesse e incorporou em seu texto partes da *Foreign Agents Registration Act, Byrd Amendment of 1989* e o *Federal Regulation of Lobbying Act*.

A *LDA* trouxe inovações como, dentre outras: (i) detalhamento das definições de lobista e atividade de *lobby*; (ii) a relação dos lobistas com os funcionários públicos do Poder Legislativo e Executivo; (iii) valor mínimo de gastos para qualificar um lobista; (iv) obrigatoriedade do registro de relatórios por semestres; (v) registro da lista de assuntos abordados na Câmara dos Deputados e Senado Federal; (vi) cadastro para empresas e governos estrangeiros, (vii) processo de monitoramento

¹⁵ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 121.

¹⁶ *Ibidem*, p. 377.

das atividades de *lobby*; (viii) as penalidades; (ix) pagamento dos impostos e (x) as organizações que são isentas.¹⁷

Em 2007 foi aprovado pelo Congresso e Senado, e sancionada pelo presidente Bush,¹⁸ o *Honest Leadership and Open Government Act* para aperfeiçoar o exercício do *lobby* e uniformizar a atividade nas duas Casas legislativas federais. Por exemplo, foi alterada a carga horária do lobista posto que deverá comprovar que durante 3 meses gasta no mínimo 20% do seu tempo exercendo *lobbying*, foi determinado o valor base que deve ser registrado obrigatoriamente, prevê que os ex-funcionários do Poder Executivo ou Legislativo que tenham trabalhado por mais de 20 anos devem declarar esta informação antes de exercer a atividade, entrega de um relatório trimestral, as penalidades vão de multas até pena privativa de liberdade.¹⁹

Outro destaque da postura norte-americana com relação ao *lobby* é a tentativa de evitar conflito de interesses por meio do instituto de “quarentena” no qual ex-agentes públicos não podem migrar para o setor privado dentro de 1 a 2 anos a partir de quando deixou o Poder Público.²⁰

Uma especificidade é que além da legislação de âmbito federal, os Estados também possuem competência para regulamentar as atividades de *lobby*.

De forma prática, a atividade do *lobby* cresceu nos Estados Unidos, principalmente, após a eleição do presidente George W. Bush na medida em que o Partido Republicano dominou o Congresso e o Senado Federal. Curiosamente, isso foi reconhecido pelo presidente no qual em seu mandato foi dado origem ao “projeto rua K” – rua no centro de Washington/DF conhecida hoje como a rua dos lobistas. Esse projeto é considerado o resultado do cenário de domínio dos republicanos para

¹⁷ ESTADOS UNIDOS. Law nº 104-65, 19 de dezembro de 1995. Lobbying Disclosure Act. Disponível em: <<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

¹⁸ The White House (Ed.). President Bush Signs Honest Leadership and Open Government Act of 2007, *The White House President George W. Bush*. Washington, 2007. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/09/20070914-5.html>>. Acesso em: 10 maio 2018.

¹⁹ ESTADOS UNIDOS. House of Representatives 2.316, 21 de maio de 2007. Honest Leadership and Open Government Act. Disponível em: <<https://www.congress.gov/110/crpt/hrpt161/CRPT-110hrpt161-pt1.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2018.

²⁰ SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 365.

a perpetuação de suas políticas com a implantação de escritórios de consultoria pertencentes a lobistas próximos ao Partido Republicano.²¹

Um outro destaque é a interferência direta do *lobby* nas campanhas eleitorais, pois não existe vedações de financiamento empresarial aos candidatos. Para a pesquisadora Sarah Bryner isto é considerado um problema:

Acho que o lobby tem uma função importante, que é a de prover as partes interessadas (em uma legislação) a oportunidade de passar a sua mensagem para os membros do Congresso. Afinal, eles têm conhecimento sobre o assunto.

O problema é quando um lado tem muito mais poder, dinheiro e influência que o outro. Há histórias clássicas de que é impossível conseguir uma reunião com um deputado se sua organização ou empresa não tiver contribuído com a campanha dele.²²

Nesse contexto, após as vitórias dos candidatos, sua gestão foi baseada na defesa de interesses de determinados setores. Membros do Congresso Nacional norte-americano acreditam que os *lobbies* feitos pelas organizações são fonte primária da maior parte dos textos legislativos deliberados, conforme descrito abaixo por Said Farhat:

[...] Lobby é parte essencial do governo representativo e deve ser encorajado e apreciado. **Lobistas são, frequentemente, fonte de informação...** se você for independente... eles poderão explicar-lhes tudo o que determinado assunto envolve, e você pode tomar suas próprias decisões.²³ (grifo nosso).

A partir deste cenário favorável, o número de lobistas cresceu e hoje os Estados Unidos tem, pelo menos, mais de 11 mil agentes registrados no Senado Federal, sem contar os que atuam de maneira informal.²⁴

Entretanto, para quem acompanha o *lobby* americano de perto, fala-se em sua extinção no papel. Pois, mesmo com legislação em vigor, há alguns exemplos

²¹ DANTAS, Iuri. Lobby de hotel deu origem ao nome. *Folha de São Paulo*. Washington, 22 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2201200619.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

²² BBC BRASIL (Ed.). Lobby nos EUA movimenta US\$ 3,3 bilhões. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508_lobby_eu_pu>. Acesso em: 10 mai. 2018.

²³ CLAPP, Charles L. *The congressman: his work as he sees it*, 1980 apud FARHAT, Said. Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007, p. 53.

²⁴ TREVISAN, Cláudia. No Senado dos EUA, mais de 11 mil lobistas cadastrados. *O Estado de São Paulo*. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,no-senado-dos-eua-mais-de-11-mil-lobistas-cadastrados,70002196021>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

de lobistas que efetuam sua profissão sem apresentar documentos hábeis para promover seu cadastro e outros requisitos, conforme exigido por lei. Esta situação tem sido notada desde meados de 2014, de acordo com a *The Nation*.²⁵

Ainda na *The Nation*, o professor da *American University*, James Thurber, critica a situação atual do *lobby* americano porque há indícios de que ele é feito de modo “oculto”, pois “a maior parte do que está acontecendo em Washington não é coberta” pelo sistema de registro de lobistas.

Na mesma matéria jornalística, a Fundação *Sunlight* observou a questão da transparência quanto ao exercício da profissão e concluiu que são gastos com o *lobby* cerca de duas vezes mais do que é realmente declarado.

A relação entre a diminuição do número de lobistas registrados e o gasto com as atividades foi examinada pela organização *Open Secrets*. Observa-se abaixo os resultados obtidos em um recorte de 1998 a 2018, em intervalos de 5 em 5 anos:

Tabela 1 - Proporção entre o número de lobistas e gastos financeiros

ANO	TOTAL DE GASTO (DÓLAR/BILHÕES)	NÚMERO DE LOBISTAS REGISTRADOS
1998	\$ 1.45	10.404
2000	\$ 1.57	12.543
2003	\$ 2.06	12.958
2006	\$ 2.63	14.491
2009	\$ 3. 50	13.727
2012	\$ 3.30	12.233
2015	\$ 3.22	11.544
2018	\$ 0.88	9.443

Fonte: Os cálculos foram feitos pelo “*Center for Responsive Politics*” baseado pelos dados fornecidos pelo Gabinete do Senado sobre Recursos Públicos e publicados pela *Open Secrets*. Os dados mais recentes foram baixados em 24 de abril de 2018. (os dados de todos os anos podem ser verificados no site oficial).²⁶

Assim como já explanado, durante os mandatos do presidente George W. Bush (2002 – 2008) foram os anos que tiveram o maior número de lobistas cadastrados. Após esse aumento, o número de registro foi diminuindo, mas não proporcionalmente às despesas.

Portanto, pode-se notar que ao longo de décadas foram feitas alterações no plano jurídico para que as leis elaboradas sobre o exercício do *lobby* fossem

²⁵ LEE FANG. Where Have All the Lobbyists Gone?. *The Nation*. 2014. Disponível em: <<https://www.thenation.com/article/shadow-lobbying-complex/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

²⁶ OPEN SECRETS (Ed.). Lobbying Database. *Open Secrets.org: Center for Responsive Politics*. 2018. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

adequadas diante da realidade política, social, econômica e cultural norte-americana. Mesmo assim, é possível verificar que mesmo sendo o país mais antigo a legislar sobre o tema o instituto não foi inteiramente exaurido, cabendo análises singulares para regulá-lo de maneira efetiva.

1.1.2 América Latina

A discussão sobre o *lobby* nos 21 países latino-americanos é precária por alguns motivos, dentre eles pode-se citar o desenvolvimento tardio do continente que provocou atraso na adoção de medidas de transparência do Poder Público.

Dos países em que há debate sobre o tema, muitas vezes eles são pontuais e discretos, limitando-se a elaboração de leis sobre transparência das relações entre o setor privado e público.²⁷

Começando a análise dos países latino americanos, o Peru foi o pioneiro a legislar algo sobre o assunto. A Lei nº 28.024/2003,²⁸ que conta com 54 artigos, trata da gestão de interesse no âmbito dos órgãos e empresas prestadoras de serviços da Administração Pública. Todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que quiserem influenciar decisores deverão constar em um registro público.²⁹

Em linhas gerais, a lei define “gestão de interesses” como a promoção do ponto de vista para orientar processos de tomada de decisões públicas de qualquer natureza que representam relevância econômica, social ou política. Para o lobista, há na lei a previsão de alguns deveres, dentre eles: (i) registro público individual; (ii) apresentação de relatório todos os semestres para informar as atividades realizadas, os meios e os funcionários abordados; (iii) análise de relatórios pela Controladoria-Geral do Estado peruano; e (iv) publicidade dos relatórios aos cidadãos via portal.³⁰

²⁷ SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). *Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 54.

²⁸ PERU. Ley nº 28.024, de 2003. Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública. Lima, 12 jul. 2003. Disponível em: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/anticorrupcion/normativa/ds_099-2003-pcm_actual.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

²⁹ ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINO-AMERICANO (Ed.). Regulamentação das atividades dos grupos de pressão na UE e na ALC. *Comissão dos assuntos políticos da segurança e dos direitos humanos*. Argentina: Eurolat, 2017, p. 4. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2018_4_5_panama/lobbies_lac_pt.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

³⁰ *Ibidem*, p. 4.

No caso do México, desde 2002 o *lobby* é tema de discussão pelos legisladores mexicanos através da “Ley federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas”.³¹

Entretanto, somente em 2010 entrou em vigor a lei mexicana que regula a prática do *lobby* (*el cabildeo*) perante os senadores. Foi reconhecido que a prática é um direito e identificou que a atividade é desenvolvida por pessoas que desejam promover interesses legítimos de particulares perante os senadores com o objetivo de influenciar decisões. A legislação mexicana não obriga as comissões e os senadores a prestarem informações à Mesa Diretora sobre contatos com lobistas, apenas ressalta que nenhum recurso econômico pode ser utilizado para tentar convencer os legisladores.³²

Na Câmara dos Deputados uma regulamentação entrou em vigor em 2011 e tem o mesmo entendimento que o Senado sobre o *lobby*. A diferença é que se o lobista pretender atuar mais de uma vez, é necessário fazer um cadastro no início de cada legislatura. Ou seja, no âmbito da Câmara, o registro tem um prazo de validade.

O Chile demorou para que o assunto sobre o *lobby* se construísse na sociedade e no Parlamento. Ao longo dos anos elaborou leis esparsas sobre transparência, o que resultou na criação do Conselho de Transparência do Chile pela Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 20.285/2008).

A preocupação com a transparência abriu espaço para discutir uma regulamentação específica e em 2014 foi promulgada a “Ley del lobby nº 20.730/2014”,³³ que trouxe uma definição para a atividade:

[...] 1) Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las

³¹ MÉXICO. Proyecto de Ley nº 551/2PO2, 29 de abril de 2002. Ley Federal para regular la actividad profesional de cabildeo y la promoción de causas. Cidade do México, 20 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtv/iniciativas/Inic/572/2.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

³² Guevara, Teresa Libertad Ganado. La regulación del cabildeo em Mexico. *Pluralidad y Consenso*, 2016. Disponível em: <<http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132>>. Acesso em: 10 maio 2018, p. 44.

³³ CHILE. Lei nº 20.730, 03 de março de 2014. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Santiago, 08 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º.[...]

Foi dada a responsabilidade ao Ministério da Justiça em organizar os registros dos profissionais. Já estes são obrigados a informar o sujeito a quem representa o interesse e se recebem remuneração para fazer negociações com os funcionários públicos.

Ainda, foi prevista aos funcionários a responsabilidade administrativa (art. 14, §1º), a sujeição ao procedimento administrativo e às sanções previstas (arts. 15, 16 e 17).

Uma premissa desta lei é a de que não se deve considerar que qualquer discurso, publicação, artigos, petição a uma Comissão do Congresso, informações escritas (art. 6º) direcionados ao funcionário público conceitue o *lobby*.

Por último, a Argentina não dispõe de legislação específica sobre o *lobby*, mas atualmente há discussões de projeto de lei nas Casas Legislativas.

Em vista disso, pode-se considerar que o Decreto nº 1.172/2003³⁴, que regula o acesso a informações públicas, ameniza a falta de regulamentação. Porém, como abrange apenas o Poder Executivo Federal, não é considerado suficiente. Por isso, para ampliar o controle e a transparência do Estado, o Poder Executivo enviou ao Congresso um projeto de lei que tem como objetivo estabelecer:

[...] resulta necesario el dictado del presente Proyecto de Ley, a efectos de ampliar el campo de acción en la materia y prever controles y “standards” mínimos para que la actividad al tiempo que contribuya a mejorar el proceso de toma de decisiones estatales se realice con el más alto grado de transparencia posible y recrear la confianza social en las Instituciones Publicas.

El proyecto establece un mecanismo de circulación y examen de antecedentes. Así los agentes gubernamentales, - cualquiera de los poderes – y los ciudadanos en general, tendrán acceso a la información relevante y necesaria y, la consecuente participación en el proceso de decisión, aspecto que resulta una exigencia republicano ineludible para el adecuado funcionamiento democrático.[...].³⁵

³⁴ ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto nº 1.172, 03 de dezembro de 2003. Acceso a la informacion publica. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

³⁵ ARGENTINA. Proyecto de ley de gestión de intereses. Buenos Aires, 2017. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/interior/asuntos-politicos/subsecretaria-de-reforma-institucional-y-fortalecimiento-de-la-democracia/ley-de-lobby>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

O projeto prevê a incidência das normas tanto no Poder Executivo como no Legislativo, além de todos os órgãos reguladores do Estado.

Diante do exposto, percebe-se que nos quatro países da América Latina analisados existiu a preocupação com o fornecimento de informações ao público via transparência antes de iniciar a discussão sobre legislação específica que tratasse do controle das relações das pessoas físicas ou jurídicas privadas com o Poder Público.

Portanto, ao analisar a atividade de *lobby* na América Latina, vê-se que a Argentina não possui nenhuma legislação específica, apesar de mostrar indícios da aproximação de uma regulamentação após demonstrar preocupação com a disponibilidade das informações públicas. Ainda, foi possível verificar que as regulamentações no Perú (2003), México (2011) e Chile (2014) são recentes e estão em fase de teste. Nesse sentido, seus resultados podem ser acompanhados dentro do contexto de países em desenvolvimento no qual o progresso das legislações sofre influências de decisões tomadas por Estados internacionais que afetam decisões de setores privados externos e, por consequência, podem causar impactos internos nos países onde esses setores privados atuarem.

1.1.3 Brasil

Inicialmente, cumpre destacar que a palavra *lobby* consta no Dicionário Houaiss da língua portuguesa de 1859 com a seguinte definição:

Atividade de pressão de um grupo organizado (de interesse, de propaganda etc.) sobre políticos e poderes públicos, que visa exercer sobre estes qualquer influência ao seu alcance, mas sem buscar o controle formal do governo; campanha, lobismo (a preservação da Amazônia deve-se, em parte, ao l. de ecologistas) [...]³⁶

Além de ter uma definição na língua portuguesa desde o século XIX, como observado por Said Farhat, no contexto histórico brasileiro, a prática do *lobby* é um costume secular:

³⁶ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos* São Paulo: Aberje, 2007. p. 54.

A abertura dos portos (brasileiros) às nações amigas – com a exclusão da França e vantagem para sua arquirrival, a Inglaterra – assinada em 1808 pelo príncipe regente d. João, logo após a chegada da família real portuguesa à Bahia, em fuga ante as tropas do imperador Napoleão, não terá sido o primeiro caso de lobby bem sucedido no Brasil, mas é provavelmente o de mais profunda e duradoura repercussão na nossa economia.

Entretanto, mesmo sendo presente, o *lobby* não possui uma legislação específica no Brasil. Em detrimento dessa carência legislativa, o ordenamento interno adota algumas regras que sustentam as relações público-privado que, na sua essência, detém como pressuposto a transparência. Logo, para que a atividade seja exercida de maneira correta e ampla, a Administração Pública, concretizando o princípio da publicidade, deve proporcionar medidas de transparência.

Como será analisado de forma mais ampla em capítulo específico, doutrinadores pátrios consideram que a transparência é um subprincípio do princípio da publicidade:³⁷

[...] é possível concluir que o princípio da publicidade engloba dois subprincípios do Direito Administrativo:

- a) **Princípio da transparência:** abriga o dever de prestar informações de interesses dos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas;
- b) Princípio da divulgação oficial: exige a publicação do conteúdo dos atos praticados atentando-se para o meio de publicidade definido pelo ordenamento ou consagrado pela prática administrativa. (grifo nosso).

No Brasil, a discussão a respeito do *lobby* iniciou-se formalmente na década de 80 com o Projeto de Lei do Senado nº 203/1989, após 4 (quatro) anos do fim da ditadura militar, período em que a quantidade de empresas estatais expandiu em torno de 60% entre 1966 e 1976,³⁸ aumentando, por consequência, o número de agentes públicos e suas interações com empresas privadas de determinados setores estratégicos nos anos posteriores.

Este fato histórico torna-se relevante para tentar compreender a falta de disciplina, especificamente, acerca da negociação de interesses entre o setor

³⁷ MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*, 2011 apud BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade. 2015. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 151.

³⁸ MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 60-62 apud BERCOVICI, Gilberto. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. In: CARDOSO JR, José Celso; PINTO, Eduardo; LINHARES, Paulo de Tarso. *Estado, instituições e democracia: desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2013, p. 622.

público e privado. Isso porque o que se tem em larga quantidade são legislações que tratam da aproximação do Poder Público com o setor privado.

Ainda dentro do contexto ditatorial, a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 200/1967 descentralizou a operacionalidade do Estado, ou seja, as atividades distribuíram-se externamente dos órgãos do Poder Público, proporcionando a aproximação de empresas estatais e empresas privadas para que pudessem desempenhar atividades fins da Administração Pública. No texto original do decreto era previsto, por exemplo, três modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços e convite.

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo. (grifo nosso).

Dessa forma, aplicando a “racionalidade empresarial”³⁹ o Estado expandiu sua atuação nos setores estratégicos, dentre eles o energético, transporte, comunicação, indústria de transformação e outros, visando o crescimento econômico por meio de *holdings* setoriais.

Neste contexto histórico moderno do desenvolvimento do país, a autonomia das estatais em relação ao governo tornou-se propícia a buscar empréstimos em capital estrangeiro para financiar investimentos e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) colaborou para o oferecimento de crédito para financiar investimentos do setor privado. Contudo, a empresas estatais contraíram dívidas externas a partir de 1970, em um cenário de supervalorização do dólar.

Este cenário foi favorável para o crescimento da aproximação empresas privadas junto às empresas públicas na condução de setores de bens e serviços por meio de concessão, ocasionando uma mescla de interesses junto ao Poder Público.

Como resultado, a aproximação das empresas privadas no fornecimento de vários serviços e bens do Poder Público ocorre por meio de contratação pública que

³⁹ BERCOVICI, Gilberto. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. In: CARDOSO JR, José Celso; PINTO, Eduardo; LINHARES, Paulo de Tarso. *Estado, instituições e democracia: desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2013, p. 623.

corroborar para maior interação entre diversos setores, como por exemplo nos de bebidas, cosméticos, vestimentas, automóveis, saúde, bancos, alimentação, dentre outros). Esta aproximação tem previsão Lei nº 8.666/1993⁴⁰, editada já no contexto de redemocratização do país, mas não dispõe sobre negociação ou defesa de interesses entre as partes.

Tendo em vista o pressuposto de presença de empresas estrangeiras no país, importante explanar que a lei federal citada possibilita a participação de empresas estrangeiras em dois tipos de licitação: (i) nacional, com necessidade prévia autorização junto ao governo federal, de acordo com o art. 28, V; e (ii) internacional (quando o edital é divulgado no exterior), sem necessidade de ter qualquer relação com o Brasil, conforme arts. 32, §4º c/c 42 e parágrafos.

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

V - **decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País**, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º **As empresas estrangeiras que não funcionem no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências dos parágrafos anteriores mediante documentos equivalentes**, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente. (grifo nosso).

Art. 42. Nas **concorrências de âmbito internacional**, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

§ 1º Quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro.

§ 2º O pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º As garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro.

§ 4º Para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 29 ago. 2018.

mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda.

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 6º As cotações de todos os licitantes serão para entrega no mesmo local de destino. (grifo nosso).

A legislação federal criou hipóteses de participação de empresas internacionais por meio três modalidades: concorrência (regra geral), tomada de preços ou convite (art. 23, § 3º, Lei 8.666/1993).

A possibilidade de empresas prestarem serviços para a Administração Pública demonstra a existência de aproximação na relação e, além disso, a permissão de empresa estrangeira “em funcionamento no país”⁴¹ ou não para executar serviços junto ao Poder Público. Esta relação, estritamente voltada a garantir a isonomia entre os competidores e à escolha da proposta mais vantajosa para a administração não abre espaço para eventuais ajustes paralelos entre agentes públicos e representantes de empresa privada. Entretanto, é primordial analisar como a corrupção eclode e se expande diante do firmamento de contratos públicos.

Ainda no intuito de entender a origem do *lobby* no Brasil, é importante considerar a criação do procedimento de autorização de estudos pelo Decreto nº 8.428/2015,⁴² responsável em proporcionar um diálogo entre os setores público e privado para fornecimento de informações que colaborem com a formação de um contrato público. Este procedimento, que é dividido em procedimentos de

⁴¹ De acordo com Marçal Justen Filho no livro *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (11ª Ed., p. 357), para que seja caracterizado que uma empresa esteja “em funcionamento”, é necessário observar a continuação e permanência na atividade que executa no Brasil.

⁴² BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, 03 abr. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

manifestação de interesse (PMIs) e manifestações de interesse da iniciativa privada (MIPs), será melhor detalhado em outro capítulo.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição cidadã, traduz sua preocupação com a participação da sociedade em processos decisórios, identificando como legítima a prática do *lobby*.

De modo exemplificativo, cabe mencionar alguns dispositivos que corroboram para esta afirmação: (i) pluralismo jurídico – art. 1º, V; (ii) todo poder emana do povo – art. 1º, parágrafo único; (iii) direito de acesso à informação – art. 5º, XIV; (iv) direito de associação – art. 5º, XX; (v) direito de petição – art. 5º XXXIV, “a”; (vi) qualquer cidadão pode propor ação popular – art. 5º, LXXIII; (vii) iniciativa popular de leis ordinárias e complementares – art. 61, §2º; (viii) possibilidade de denúncia pelo cidadão irregularidades fiscais no Tribunal de Contas da União – art. 74, §2º.

Portanto, a essência do *lobby* está no texto constitucional na medida que a sua prática traduz o ideal de democracia sustentado pela possibilidade de vários interesses econômicos, sociais, culturais, étnicos serem apreciados por tomadores de decisão. Contudo, a sua prática, muitas vezes confundida erroneamente com corrupção, torna inevitável que a atividade seja estudada conjuntamente com o crime, sendo que a falta de legislação específica no Brasil dificulta a diferenciação, colaborando para a confusão entre essas definições.

2. INFLUÊNCIA INTERNACIONAL: INEXISTÊNCIA DE SEMELHANÇA ENTRE CORRUPÇÃO E LOBBY

Desde o século XX, a globalização provocou a intensificação das relações políticas, culturais, sociais e comerciais entre os países. De maneira geral, acarretou em grandes avanços para comunidade global, mas também mostrou a presença de atos viciados nestas relações.

Suposta deficiência do *lobby* pode ser resultado de um ambiente em que há espaço para a reprodução de práticas corruptas que afetam a condução de negociação entre representantes do Poder Público e setores empresariais que detinham o objetivo de firmar contratos públicos para prestação de serviços.

Fato é que eventuais atos corruptos geram uma preocupação internacional, pois a premissa maior é de que estes atos colocam em risco a credibilidade de

negociações entre setor público e privado e, também, afeta a relação dos países quando há interações internacionais.

É importante compreender que em uma negociação transnacional, devido à presença de legislações diferentes, pode não existir um entendimento único sobre práticas ilegais ou imorais. Ou seja, a conceituação e a incidência do termo “corrupção” pode não ser a mesma em todos os lugares. Por exemplo, nos Estados Unidos há a permissão de financiamento de campanha pelo *lobby* (sec. 204),⁴³ mas em países da América Latina este mesmo ato é reconhecido como ilícito.

Nesse sentido, fez-se necessária a criação de regras comuns entre alguns blocos internacionais para evitar que resultados de ações corruptivas prejudicassem as relações comerciais.

Em suma, a preocupação internacional com a presença da corrupção no comércio transnacional é devido ao risco de diminuição da produtividade e menores investimentos, como explica o professor pesquisador alemão Johann Graf Lambsdorff⁴⁴ e criador do Índice de Percepção de Corrupção: “[...] Recent empirical and theoretical investigations shed light on the reasons by suggesting that corruption may either deter investments or render them less productive. [...]”⁴⁵

Em contrapartida, o pesquisador alerta que mesmo sendo conhecida a corrupção no âmbito internacional, as legislações internas de combate podem ser ineficientes se não existir respeito à lei e a ordem, um sistema judicial forte e sucessão ordenada de poder.⁴⁶

Diante dessa preocupação, organismos internacionais criaram convenções para evitar a propagação da corrupção como meio de proporcionar obtenção de vantagens em decorrência da aproximação público-privado na medida em que essas práticas acarretam malefícios à sociedade global.

Como dito anteriormente, o estudo das Convenções tem o intuito de exemplificar que a prática de atos corruptos não deslegitima a atividade do *lobby* na medida em que a confusão é equivocada. Assim, vê-se necessário detalhar o

⁴³ ESTADOS UNIDOS. House of Representative 2.316, de 21 de maio de 2007. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. Washington, Disponível em: <<https://www.congress.gov/110/crpt/hrpt161/CRPT-110hrpt161-pt1.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

⁴⁴ LAMBSDORFF, Johann Graf. *How corruption affects economic development*. University of Passau, Germany, 2003, p. 1.

⁴⁵ LAMBSDORFF, Johann Graf. *How corruption affects economic development*. University of Passau, Germany, 2003, p.1.

⁴⁶ Ibidem, p. 15.

referido crime de acordo com o entendimento dos organismos internacionais e compará-lo com a legislação nacional.

Para melhor compreensão, abaixo estão elencadas as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil com o intuito de combater a corrupção.

2.1 CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS (OCDE)

A primeira Convenção a ser analisada é a da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Primeiramente, cabe explicar que a sua importância no âmbito internacional se deve ao seu objetivo principal de promover políticas públicas que influenciem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social entre os 34 países membros.

O Brasil é um membro de cooperação desde os anos 90 e em 2007 tornou-se parceiro do programa “Engajamento ampliado” (*enhanced engagement*)⁴⁷ devido ao seu crescimento econômico capaz de impactar a economia mundial. Sua inclusão no grupo de “parceiros-chave” resultou na aproximação entre o Brasil e a OCDE.

Para visar a continuação da cooperação com a organização, o país ficou responsável em repensar alguns temas, dentre eles: combate à corrupção, política de investimentos, conduta empresarial responsável e governança corporativa.

Pela primeira vez, na esfera global, foi exposta a preocupação com a corrupção na reunião do Conselho Econômico e Social que, por meio da Resolução 19/1994, decidiu pela elaboração de um código de conduta para autoridades que representassem o Estado.

A partir desta reunião foi criada 17/12/1997 a Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais, na cidade de Paris. Em 1999 entrou em vigor internacionalmente.

⁴⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Ed.). *Acordo Marco de Cooperação com a OCDE*. 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8697-acordo-marco-de-cooperacao-com-a-ocde>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

Por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14/06/2000, o Congresso Nacional aprovou o ato multilateral e entrou em vigor no Brasil em 23/10/2000, por meio do Decreto nº 3.678/2000.⁴⁸

Especificamente em relação ao *lobby*, a OCDE realizou uma pesquisa em 2013⁴⁹ para compreender seus aspectos gerais. Concluiu que é consenso entre lobistas e legisladores que a transparência da atividade é uma ferramenta para atenuar problemas recorrente, como o tráfico de influência. Por outro lado, concluiu que atingir um nível alto de transparência é um desafio para muitos países.

A organização elaborou 10 princípios⁵⁰ que influenciam diretamente o exercício do *lobby*, baseados na transparência e na integridade.

Em suma, os primeiros quatro princípios demonstram a preocupação em construir equidade efetiva entre os países para que o desenvolvimento seja alcançado, destacando a importância de conceituar o termo “lobbying” e “lobista”, além da necessidade de criação de regras específicas para a atividade.

O quinto e sexto princípios enfatizam a importância da transparência a fim de que as autoridades públicas, os cidadãos e o setor empresarial obtenham informações para o desenvolvimento das atividades do *lobby*.

Ademais, o sétimo e oitavo princípios, citam a integridade como característica a ser buscada pelos lobistas para que atuem com base na transparência e profissionalismo, com a possibilidade de criação de códigos de conduta às autoridades públicas.

Por último, o nono e décimo princípios preveem mecanismos para efetivar a implementação de estratégias coerentes, práticas para atingir o *compliance* e revisões das regras relacionadas ao *lobby*. Aponta que a implementação das regras de integridade e transparência são essenciais para observar a atuação adequada dos atores públicos e privados.

Esta Convenção foi responsável pela criação, por meio da Lei nº 10.467/2002,⁵¹ do Capítulo II-A do Código Penal⁵² que trata dos “Crimes praticados

⁴⁸ BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, 31 nov. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

⁴⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (Ed.). *Transparency and integrity in lobbying*. 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2018.

⁵⁰ Ibidem.

por particular contra a administração pública estrangeira”. Como previsto no primeiro artigo da Convenção, o Brasil adotou medidas jurídicas necessárias para incluir no ordenamento jurídico nacional a tipificação de crimes praticados contra a administração pública nacional e estrangeira.⁵³

Uma outra influência do decreto, conforme art. 4º, foi o entendimento dado ao art. 9ª da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) estabelecendo que o órgão responsável em apurar, instaurar processo e julgar atos ilícitos é a Controladoria Geral da União (CGU).

Primeiramente, importante saber que a Convenção define “funcionário público estrangeiro” qualquer pessoa (i) responsável por algum cargo legislativo de um país estrangeiro, nomeada ou eleita; (ii) que exerça função para um país estrangeiro; ou (iii) que seja funcionária ou representante de organização pública internacional (art. I, item 4, alínea “a”).

No Código Penal (art. 337-D e parágrafo único) o funcionário público estrangeiro pode ser aquele que exerce cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em relações diplomáticas mesmo que transitoriamente e sem remuneração. Há a possibilidade de equiparação por quem exerce cargo, emprego ou função em empresas controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

Seguem algumas passagens da Convenção que merecem destaques através de quadros comparativos.

Tabela 2 - “Corrupção” conforme o Decreto nº 3.678/2000 e Código Penal

	DECRETO 3.678/2000	CÓDIGO PENAL BRASILEIRO		
	Art. I, item 1 – funcionários públicos	Art. 317 – passiva	Art. 333 – ativa	Art. 337-B – ativa em transação

⁵¹ BRASIL. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que “dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Brasília, 12 jun. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

⁵² BRASIL. Código Penal. Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

⁵³ BIJOS, Leila; NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. Suborno transnacional: a nova realidade normativa brasileira. *Revista de informação legislativa: RIL*, jul./set. 2015., v. 52, n. 207, p. 239-259.

	estrangeiros		comercial internacional	
ATIVIDADE	Oferecer, prometer ou dar	Solicitar, receber ou aceitar	Oferecer ou prometer	Prometer, oferecer ou dar
OBJETO	Qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza	Vantagem indevida	Vantagem indevida	Vantagem indevida
SUJEITO ATIVO	Qualquer pessoa	Funcionário público (mesmo que não tenha exercido o cargo ainda)	Qualquer pessoa	Funcionário público (estrangeiro ou terceira pessoa)
SUJEITO PASSIVO	Funcionário público estrangeiro	Particular	Funcionário público	Qualquer pessoa
FINALIDADE	Ação ou omissão do funcionário no desempenho de suas funções	Recebimento de vantagem pelo funcionário público	Praticar, omitir ou retardar ato de ofício	Praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional

Fonte: Código Penal e Decreto nº 3.687/2000

Tabela 3 - “Tráfico de influência” conforme o Código Penal

CÓDIGO PENAL		
	Em transação comercial internacional (Incluída pela Lei nº 10.467/02 sob influência do Decreto nº 3.678/00)	Geral
	Art. 337-C	Art. 332
ATIVIDADE	Solicitar, exigir, cobrar ou obter	Solicitar, exigir, cobrar ou obter
OBJETO	Vantagem ou promessa de vantagem	Vantagem ou promessa de vantagem
SUJEITO ATIVO	Qualquer pessoa, inclusive funcionário público	Qualquer pessoa, inclusive funcionário público
SUJEITO PASSIVO	Pessoa física ou jurídica prejudicada, incluindo o Estado (nacional ou estrangeiro)	Estado (nacional)
FINALIDADE	Influenciar um funcionário público estrangeiro no exercício da função para obtenção de vantagem a partir da existência de uma transação comercial internacional	Influenciar ato praticado por funcionário público no exercício da função*

*STF entendeu que funcionário de sociedade de economia mista pode ser influenciado em razão da sua equiparação com funcionário público.

HC 79.823/RJ, 1ª TURMA, REL. MOREIRA ALVES, 28.03.2000, V.U, RTJ 176/1.251⁵⁴

Fonte: Código Penal

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal Federal. HC nº 79.823/RJ. Relator: Min. MOREIRA ALVES. Primeira Turma. Brasília, julgamento em 28 de março de 2000.

O art. VIII tem como tema o controle contábil, que é de extrema importância ao exercício do *lobby* na medida em que é útil para a comprovação do exercício adequado da atividade. O artigo estabelece que cabe ao País Parte estabelecer medidas sobre: (i) manutenção de livros e registros contábeis; (ii) divulgação e declarações financeiras; (iii) sistemas de contabilidade; e (iv) auditoria.

Outro destaque da Convenção de importância do tema estudado é a possibilidade de extradição do funcionário público estrangeiro que cometeu alguma prática corrupta em um Estado Parte (art. X).

O item 3 do referido artigo diz que cada país “deverá tomar todas as medidas necessárias para assegurar sua capacidade para extraditar ou processar nacionais pelo delito de corrupção de um funcionário público estrangeiro”. Contudo, no caso do Brasil, a Constituição Federal no art. 5º, LI veda a extradição de brasileiro nato ou naturalizado (dentro de suas exceções), sendo funcionário público ou não. Assim, compreende-se que este artigo vale apenas para extradição de funcionário público estrangeiro no Brasil.

A partir desta análise geral, percebe-se que a Convenção da OCDE foi a primeira convenção internacional a propor medidas anticorrupção que, à primeira vista, não almejam proteger especificamente o trabalho do lobista. Porém, de qualquer forma, tem por fundamento a necessidade de ampliar a transparência do agente público, colaborando para pensar no aprimoramento e proteção da atividade de *lobby*.

2.2 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO (CICC)

Outro organismo internacional que se mobilizou contra a corrupção no setor público foi a Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1996 começaram a ser realizadas as primeiras reuniões para que no ano seguinte fosse reconhecida a Convenção Interamericana contra a Corrupção.

Esta Convenção foi a primeira a focar no problema da interferência da corrupção nas transações comerciais na região do continente americano.

Historicamente, ela começou a ser negociada em Caracas (México) em 1996 na Reunião de Cúpulas das Américas para prever alternativas contra a corrupção

nos países membros da OEA e entrou em vigor em 03/06/1997. Apenas Cuba, país membro, não é signatário da Convenção em discussão.⁵⁵

Após deliberação no Congresso Nacional brasileiro, a Convenção foi aprovada através do Decreto Legislativo nº 152, de 25/06/2002. Em 07/10/2002 foi ratificada pelo Presidente da República pelo Decreto Presidencial nº 4.410⁵⁶.

Para auxiliar na efetivação dos dispositivos da Convenção, foi criado em 2001 o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC). Como explicado pela Professora Mestre e Doutora em Direito do Estado Carolina Mota Mourão, são dois os órgãos que contribuem para o acompanhamento:⁵⁷

- (i) Conferência dos Estados-membros: países membros tem a competência geral;
- (ii) Comissão dos Peritos: peritos designados pelos Estados Partes para analisar tecnicamente a implementação da Convenção.

O MESICIC é um exemplo sobre o desenvolvimento de mecanismos de prevenção, perquirição, punição e erradicação da corrupção da qual prevê o art. II. Sendo que é pressuposto que o alcance do objetivo só será possível se cada Estado Parte cooperar um com o outro.

Ao percorrer o texto do decreto, vê-se a definição dada pela Convenção ao “funcionário público”, que pode ser também “funcionário de governo” ou “servidor público”:

⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (Ed.). *Inter-american convention against corruption: Signatories and Ratifications*. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption_signatories.asp#Brasil>. Acesso em: 16 ago. 2018.

⁵⁶ BRASIL. Decreto nº 4.410, de 29 de março de 1996. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, 08 out. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

⁵⁷ MOURÃO, Carolina Mota. Nota introdutória ao Relatório sobre a conformidade do arcabouço institucional e da legislação brasileira à Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos - OEA. *Revista de Direito Constitucional e Internacional: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 70, 2010, p.257-315.

“qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos.”

Esta Convenção apresenta algumas especificidades quanto aos atos que considera corruptos. Veja abaixo.

Tabela 4 - “Atos de corrupção” conforme o Decreto nº 4.410/02

DECRETO Nº 4.410/2002			
Art. VI, item 1			
	Alínea “a”	Alínea “b”	Alínea “c”
ATIVIDADE	Solicitação ou aceitação	Oferta ou outorga	Realização
OBJETO	Qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade	Qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade	Ato ou omissão no exercício de suas funções
SUJEITO ATIVO	Funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas	Qualquer pessoa	Funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas
SUJEITO PASSIVO	Qualquer pessoa	Funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas	
FINALIDADE	Realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas	Realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas	Obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro

Fonte: Decreto nº 4.410/02

Tabela 5 - “Suborno transnacional” conforme o Decreto nº 4.410/2002

DECRETO Nº 4.410/2002	
Art. VIII	
ATIVIDADE	Oferecimento ou outorga
OBJETO	Valor pecuniário ou dádivas, favores, promessa ou vantagens
SUJEITO ATIVO	Cidadãos, pessoas que tenham residência habitual e empresa domiciliada no território do Estado Parte
SUJEITO PASSIVO	Funcionário público de outro Estado
FINALIDADE	Ação ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado a uma transação econômica ou comercial

Fonte: Decreto nº 4.410/02

Ainda, o art. XI, item I é um pilar que pode servir de apoio para regulamentação do *lobby* nos Países Parte na medida em que prescreve que certas condutas necessitam ser detalhadas, com intuito de filtrar as ações que podem ser consideradas ilícitas e afastá-las de eventual comparação com *lobby*. Segue abaixo.

I. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem:

a. o **aproveitamento indevido**, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do funcionário público ou pessoa no exercício de funções públicas **de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada** da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública;

b. o **uso ou aproveitamento indevido**, em benefício próprio ou de terceiros por parte de funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas **de qualquer tipo de bens do Estado ou de empresas ou instituições** em que este tenha parte aos quais tenha tido acesso em razão ou por ocasião do desempenho da função;

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

d. o **desvio de bens móveis ou imóveis, dinheiro ou valores pertencentes ao Estado para fins não relacionados com aqueles aos quais se destinavam a um organismo descentralizado ou a um particular**, praticado, em benefício próprio ou de terceiros, por funcionários públicos que os tiverem recebido em razão de seu cargo, para administração, guarda ou por outro motivo. (grifo nosso).

Esta Convenção também prevê a extradição como forma de cooperação entre os Estados. Sendo que o art. XIII, itens 5 e 6 dispõem que este ato deverá corresponder à legislação interna. Então, neste caso, o Brasil não extraditará brasileiro nato e naturalizado (dependendo das exceções previstas na Constituição Federal).

Cabe destacar os artigos XII e XVII que exemplificam a responsabilidade objetiva do sujeito que cometeu o delito. De acordo com esta Convenção, não é necessário que haja lesão ao Estado e nem razões ao cometimento do ato corrupto, apenas a comprovação da execução.

Portanto, a Convenção Interamericana contra a Corrupção colabora para o entendimento amplo das ações dos agentes públicos, brasileiros ou estrangeiros, e seu relacionamento com agente do setor privado, contribuindo com a predefinição

de atos ilícitos que, por conseguinte, fornece segurança para a atuação do profissional que representa interesses.

2.3 CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO (CNUCC)

Nitidamente presente nas relações internacionais, a Organização das Nações Unidas elaborou Convenção para combater a corrupção (CNUCC) através da Resolução 58/64 da Assembleia Geral, de 31/10/2003, conhecida como Convenção de Mérida (México).

Preliminarmente, o tema corrupção ganhou espaço de discussão na Resolução 3514 (XXX) da Assembleia Geral de 15/09/1975⁵⁸ que, dentre outras disposições, (i) condenou todas as práticas corruptas; (ii) reafirmou o direito de cada membro legislar e investigar atos ilegais que não estiverem em concordância com as leis internacionais; (iii) convidou membros e governos amigos a adotar medidas que julguem necessárias, de acordo com o ordenamento jurídico interno, para prevenir práticas de corrupção e prever punições; (iv) estipulou a cooperação internacional entre os países para compartilhar informações; e (v) solicitou ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas a inclusão de programas contra as práticas corruptas nas corporações.

O Congresso Nacional aprovou esta Convenção através do Decreto Legislativo nº 348 de 18/05/2005 e o Presidente da República, em função do artigo 84, IV, da Constituição Federal promulgou-a pelo Decreto Presidencial nº 5.687 de 31/01/2006.⁵⁹

No art. 1º é demonstrada a nítida preocupação com (i) a formação de instrumentos de prevenção e combate da corrupção no setor público e privado; (ii) a facilitação da cooperação internacional para compartilhamento de informações

⁵⁸ ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução nº 3.514, de 15 de setembro de 1975. Medidas contra as práticas corruptas das empresas transnacionais e outras, os seus intermediários e outros envolvidos. Nova York, 1975, p. 69. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/27/IMG/NR000227.pdf?OpenElement>>. Acesso em 11 out. 2018.

⁵⁹ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de outubro de 2003. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas. Brasília, 01 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

técnicas entre os membros para recuperação de ativos; e (iii) o dever de retenção de contas e a adequada gestão dos assuntos públicos.

No intuito de proporcionar prevenção, tornaram-se necessárias a criação de agências anticorrupção, códigos de conduta para funcionários públicos, regras de contratação, transparência e participação da sociedade civil organizada.

Durante as reuniões para aprovação da Convenção de Mérida, percebeu-se que um dos temas mais abordados era o de financiamento de campanha eleitoral por meio de iniciativa privada, comportamentos suspeitos de funcionários públicos e contratação pública. Contudo, o decreto em si não abordou especificadamente estes assuntos.

Acerca de “funcionário público” (art. 2º, alínea “a”) e “funcionário público estrangeiro” (art. 2º, alínea “b”), esta Convenção entende, respectivamente, o seguinte:

- i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo;
- ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte;
- iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte. Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por “funcionário público” toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte

[...] toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um país estrangeiro, já designado ou empossado; e toda pessoa que exerça uma função pública para um país estrangeiro, inclusive em um organismo público ou uma empresa pública;

O art. 3º, item 2 assevera que a responsabilidade é objetiva, não necessitando comprovar que o delito cometido pelo sujeito ocasionou dano ou prejuízo patrimonial ao Estado.

Dentre as medidas preventivas, estão a necessidade de estabelecimento de regras pelo Estado e a revisão das práticas dos instrumentos jurídicos e administrativos, verificando sua adequação.

Em detrimento do estudo do *lobby*, ressalta-se o art. 7º, item 1, alínea “b” posto que entende que alguns funcionários públicos estão mais suscetíveis à corrupção. Tendo isso em vista, dispõe que deve existir seleção e formação específica para certos cargos, com instrução de código ou normas de conduta (alínea “d”). Observa-se este dispositivo como útil devido a possibilidade em que é dado ao agente público de saber que ele é um tomador de decisão e, portanto, suscetível a receber influência de representantes de interesse da sociedade civil.

Outro dispositivo de relevância é possibilidade de o Estado Parte adotar medidas legislativas e administrativas para estabelecer critérios que prevejam (i) candidatura e eleição a cargos públicos; e (ii) transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos (itens 2 e 3, respectivamente).

Com reflexo à atividade do *lobby*, o item 4 do art. 7º prevê a criação de sistemas a fim de fomentar a transparência, evitando conflitos de interesses.

A respeito das contratações e gestão pública, o art. 9º possibilita o estabelecimento de critérios predeterminados para escolha da melhor decisão baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões para prevenir a corrupção.

No art. 12, a Convenção dita algumas medidas que podem ser estabelecidas para prevenir a corrupção junto ao setor privado e dentre elas estão a necessidade de transparência, a determinação de um período de “quarentena” entre o tempo que o agente público deixou o Poder Público e sua entrada no setor privado e um controle contábil:

[...]

c) Promover a **transparência entre entidades privadas**, incluídas, quando proceder, medidas relativas à identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas;

[...]

e) **Prevenir os conflitos de interesse** impondo **restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado** depois de sua renúncia ou aposentadoria quando essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo;

f) Velar para que as empresas privadas, tendo em conta sua estrutura e tamanho, disponham de suficientes **controles contábeis internos para ajudar a prevenir e detectar os atos de corrupção** e para que as contas e os estados financeiros requeridos dessas empresas privadas estejam

sujeitos a procedimentos apropriados de **auditoria e certificação**; (grifo nosso).

O art. 13 representa mais uma influência da Convenção no exercício do *lobby*, pois determina que cabe a cada Estado Parte adotar medidas para que “a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade” possam participar mais da vida pública. Os benefícios da aproximação envolvem o aumento da transparência, acesso à informação pública, educação pública e espaço para respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção.⁶⁰

A CNUCC tipifica três tipos de suborno e tráfico de influência como conduta corrupta. Veja abaixo.

Tabela 6 - “Suborno (a nível nacional)” conforme o Decreto 5.687/2006

DECRETO 5.687/2006		
	Art. 15, alínea “a”	Art. 15, alínea “b”
ATIVIDADE	Promessa, o oferecimento ou a concessão	Solicitação ou aceitação
OBJETO	Benefício indevido	Benefício indevido
SUJEITO ATIVO	Qualquer pessoa	Funcionário público
SUJEITO PASSIVO	Funcionário público	Qualquer pessoa
FINALIDADE	Com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais	Com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais

Fonte: Decreto nº 5.687/2006

Tabela 7 - “Suborno (a nível internacional)” conforme o Decreto 5.687/2006

DECRETO Nº 5.687/2006		
	Art. 16, item 1 – passivo	Art. 16, item 2 - ativo
	De funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas	
ATIVIDADE	Promessa, oferecimento ou a concessão	Solicitação ou aceitação
OBJETO	Benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade	
SUJEITO ATIVO	Qualquer pessoa	Funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização internacional pública
SUJEITO PASSIVO	Funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização	Qualquer pessoa

⁶⁰ Porém, a divulgação de informação sobre corrupção obedecerá duas restrições (art. 13, item 1, alínea “d”): i) garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; e ii) salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

FINALIDADE	internacional pública Funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais para obter ou manter alguma transação comercial ou outro benefício indevido em relação com a realização de atividades comerciais internacionais	Funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Decreto nº 5.687/2006

Tabela 8 - "Suborno no setor privado" conforme o Decreto nº 5.687/2006

DECRETO Nº 5.687/2006		
	Art. 21, alínea "a"	Art. 21, alínea "b"
ATIVIDADE	Promessa, o oferecimento ou a concessão	Citação ou aceitação
OBJETO	Benefício indevido	Benefício indevido
SUJEITO ATIVO	Qualquer pessoa	Pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela
SUJEITO PASSIVO	Pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela	Qualquer pessoa
FINALIDADE	Com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar	Com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar

Fonte: Decreto nº 5.687/2006

Tabela 9 - "Tráfico de influência" conforme o Decreto 5.687/2006

DECRETO Nº 5.687/2006		
	Art. 18, alínea "a"	Art. 18, alínea "b"
ATIVIDADE	Promessa, o oferecimento ou a concessão	Solicitação ou aceitação
OBJETO	Benefício indevido	Benefício indevido que redunde em seu proveito próprio ou no de outra pessoa
SUJEITO ATIVO	Qualquer pessoa	Funcionário público ou qualquer outra pessoa
SUJEITO PASSIVO	Funcionário público ou qualquer outra pessoa	Qualquer pessoa
FINALIDADE	Funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido	Funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido

Fonte: Decreto nº 5.687/2006

Com relação à responsabilidade, o art. 26 dispõe sobre a possibilidade de imputação da responsabilidade civil, administrativa e penal ao sujeito que cometeu o delito.

Para compartilhamento de informações a Convenção prevê, de um lado, a ajuda entre organismos nacionais (art. 38) e, de outro lado, a cooperação entre organismos nacionais e o setor privado (art. 39) através da cooperação internacional. Contudo, só será possível se atendido o requisito da dupla incriminação (quando o delito é tipificado em ambos os Estados Partes) (art. 43).

Portanto, a Convenção elaborada pela ONU foi o primeiro instrumento de esfera global – ou seja, que participam países do mundo inteiro sem separação por continente –, juridicamente vinculante, contra corrupção que pretendeu executar medidas que promovem, facilitem e cooperem tecnicamente para prevenção e repressão de crimes. Constatou-se como uma preocupação que a transparência falha ou, muitas vezes, inexistente, prejudica a boa gestão pública e o relacionamento comercial entre representantes de interesses do setor privado com agentes públicos, resultando na prática de corrupção.

Por todo exposto no presente capítulo, a exemplificação da tipificação dos crimes, dentre eles a corrupção, registra que “atividade”, “objeto” e “finalidade” da conduta, sob a perspectiva internacional e nacional, são o oposto da prática do direito de influenciar. Isto ocorre porque não há a obtenção de vantagem indevida através de promessas e solicitações para tentar influenciar na medida em que pode ser realizada por meio de apresentação de dados aos agentes públicos que tenham poder de decisão.

3. TRANSPARÊNCIA NO EXERCÍCIO DO LOBBY

Como foi demonstrado até o momento, o *lobby* é um direito que pode ser exercido por todos e sua prática não se confunde com ilicitude.

Para isso, a transparência mostra-se como uma ferramenta útil para facilitar o exercício da atividade através do fornecimento de informações suficientes para quem pratica o *lobby* e para todos os interessados que são afetados pelos resultados obtidos – ou não – pelo *lobby*.

A Constituição Federal, ao trazer elementos para garantir a transparência do Estado, estipulou o direito à informação nos artigos 5º, XXXIII; 37, §3º, II e 216, §2º posto que as informações mantidas pelo Poder Público devem ser divulgadas, salvo em caso de sigilo justificável, ou seja, se envolver soberania nacional, segurança do Estado, estratégia pública ou direito de particulares.

Doutrinariamente, a transparência relaciona-se com o princípio da publicidade e direito à informação no intuito de concretizar que o povo é possuidor do espaço público e, portanto, o que acontece nele é de seu interesse.

Por esse ângulo, a transparência pode ser o mecanismo de exposição das interações entre agentes públicos e particulares. Sendo que estes últimos também podem ter suas informações divulgadas – quem contratou os seus serviços, motivação, remuneração, gastos, período de atuação, dentre outras informações pertinentes – em razão do contato direto com um representante do Estado.

Vale, neste ponto, conferir os entendimentos de Celso Antônio Bandeira de Mello e Marcio Pestana, respectivamente:

Consagra-se nisto o **dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos**. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

[...] **ademais de contemplado em manifestações específicas dos direitos à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo quer por alguém que seja pessoalmente interessado**. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) e XXXIV, “b”, este último para o caso específico de certidão (a ser expedida no prazo máximo de 15 dias, conforme a Lei 9.051, de 18.5.1995) para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal. [...] ⁶¹

⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 117.

O princípio da publicidade e da transparência, como se observa, é indissociável do Estado Democrático de Direito, assegurando a translucidez que contemporaneamente se exige da Administração Pública.⁶² (grifo nosso).

Dado que as informações prestadas pelos representantes de interesses pressupõem veracidade, o Said Farhat questiona as premissas para o desenvolvimento do *lobby* com relação a atuação entre os próprios integrantes do grupo de interesse e entre aqueles e os agentes públicos. Ainda, pontua a obrigação de ética, neste caso específico, do lobista:

[...] quando se somam o direito de trabalhar, a liberdade de associação para fins lícitos e o direito de informar e peticionar aos poderes públicos, obtém-se a base constitucional sobre a qual assenta a presunção de legitimidade dos grupos de interesses e de pressão, dos seus agentes e dos atos por eles praticados, a qual se completa na sujeição de tudo o que se fizer nos termos das leis existentes no país ou comunidade. [...]

Assim, a ética dos grupos de interesses comporta, entre outros, três aspectos principais:

- O *primeiro*, voltado para o exterior, rege os atos do grupo e seus agentes perante as autoridades às quais apresentam e defendem seus pleitos.
- O *segundo* diz respeito às relações entre os integrantes do grupo: todos devem sustentar as mesmas idéias.
- O *terceiro* refere-se à postura dos agentes do grupo ante os interesses deste. Passo a passo, o profissional dedicado a tais misteres encontrará limitações éticas que deve observar no seu relacionamento pessoal e profissional com o grupo e seus dirigentes.⁶³

Na suposição de que a falta de transparência é prejudicial, o pesquisador dinamarquês Gert Tinggaard Svendsen entende que ela reflete diretamente o jogo de poder. O pesquisador ressalta a dificuldade de acesso adequado à informação e avalia que a frequência maior dessa dificuldade ocorre nos países onde a corrupção é maior, pois a “falta de fiscalização, instituições públicas fracas e a falta de uma imprensa independente”⁶⁴ colaboram para esse infortúnio.

Assim, presumindo-se que o efetivo acesso à informação influencia diretamente a insuficiência ou não da prestação de serviços tanto do lobista para

⁶² PESTANA, Marcio. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 194.

⁶³ FARHAT, Said. *Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*, São Paulo: Aberje, 2007, p. 207-208.

⁶⁴ Eisele, Ines. Como a Dinamarca acabou com a corrupção. *DW Brasil: made for minds*. 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/como-a-dinamarca-acabou-com-a-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-36656870>>. Acesso em: 14 set. 2018.

com seu contratante, como para o Estado para com a sociedade, há no ordenamento jurídico interno normas com o intuito de garantir maior a transparência dos atos do Estado e internacionalmente existem organismos que auxiliam na divulgação de informações, bem como no estabelecimento de parâmetros voltados à transparência.

3.1 TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Considerando que no Brasil não há regulamentação do *lobby*, mesmo com forte e frequente relação entre os setores público e privado, existem normas basilares para a gestão da coisa pública pelos órgãos da Administração Pública.

Primeiramente, cabe destacar medidas tomadas dentro do Poder Legislativo Federal para organizar o recebimento de representantes da sociedade civil no intuito de influenciar decisões.

Com suporte do art. 59, VII, da Constituição Federal, a Resolução nº 25/2001⁶⁵ é atualmente o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e estipula que é dever do deputado federal agir de acordo com a vontade popular, com probidade, boa-fé e, dentre outras obrigações, deve prestar contas disponibilizando informações para acompanhamento e fiscalização de suas atividades (art. 3º, IV ao VIII).

Há ainda a previsão de punições por quebra do decoro parlamentar (art. 4º, 5º e 9º) e o art. 17 pressupõe acesso integral dos dados do deputado federal para dar suporte ao julgamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Por sua vez, o Código de Ética e Decoro Parlamentar no Senado Federal encontra-se na Resolução nº 20/1993.⁶⁶ Dentre as inúmeras obrigações previstas, os senadores devem declarar suas atividades econômicas ou profissionais (art. 6º, III), além de possibilitar aos cidadãos a obtenção de quaisquer informações via requerimento à Mesa da Casa (art. 6º, §2º).

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 25, de 2001. Institui Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaradosdeputados-25-10-outubro-2001-320496-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁶⁶ BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 20, de 1993. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Brasília. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/senadores/novaLegislatura/Codigo_Etica.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

Nessa toada, o Poder Executivo Federal tem o Decreto nº 6.029/2007,⁶⁷ que evidencia a transparência e o acesso à informação como as grandes colaboradoras para o “exercício de gestão da ética pública” (art. 1º, II) e proíbe às autoridades competentes alegarem sigilo de informações às Comissões de Ética (art. 20, § 2º).

Ainda, caso algum setor da sociedade civil solicite audiência com autoridades da Presidência da República, a Casa Civil editou a Portaria nº 34/2001,⁶⁸ no qual foi elaborada para assegurar a licitude desses encontros, como pode ser visto abaixo:

Art. 6º Em todas as audiências deverá estar presente pelo menos um assessor da respectiva autoridade, que ficará responsável pelas seguintes atividades:

I - **anotação dos temas tratados e das providências** que eventualmente sejam necessárias;

II - **registro**, no sistema de agenda da respectiva autoridade, **dos temas tratados, das providências necessárias e da lista das pessoas que efetivamente participaram da audiência**. (grifo nosso).

Art. 7º Os **pedidos de informação sobre os temas tratados somente poderão ser encaminhados diretamente pela entidade interessada**, vedada a prestação de informações a representantes comerciais ou de relações públicas. (grifo nosso).

Art. 8º Aos servidores em exercício na Presidência da República fica **vedado**:

III - prestar informações a terceiros, salvo quando:

a) sejam diretamente relacionadas com a entidade solicitante ou relacionadas com suas atribuições;

b) não tenham caráter confidencial, sigiloso ou secreto, ou, ainda, que o seu conhecimento não constitua privilégio ilegal ou ilegítimo para a entidade solicitante; (grifo nosso).

O Código de Conduta dos agentes públicos em exercício na Presidência da República é previsto no Decreto nº 4.081/2002⁶⁹ que tem por um dos seus objetivos dar maior transparência às atividades (art. 2º, VI). Inclusive, este decreto prenuncia

⁶⁷ BRASIL. Poder Executivo Federal. Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 02 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁶⁸ BRASIL. Presidência da República. Portaria nº 34, de 08 de novembro de 2001. Dispõe sobre a solicitação de audiências com autoridades da Presidência da República por parte de empresas privadas e associações de classe, e dá outras providências. Brasília, 09 nov. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_Conduta/portaria34-01ccv.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

⁶⁹ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002. Institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República. Brasília, 14 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4081.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

que o agente deve informar qualquer intenção ou propostas de futuramente trabalhar no setor privado (art. 13).

O Decreto nº 4.334/2002⁷⁰ dispõe que as audiências entre particulares e agentes públicos da Administração Pública Federal direta, de autarquias e de fundações públicas terão caráter oficial mesmo se realizadas fora do local de trabalho (art. 3º), existindo a necessidade de registro dos assuntos abordados e as pessoas presentes nas discussões.

Ainda no âmbito do Poder Executivo Federal, por mais que o *lobby* não tenha sido ainda regulamentado, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União admitiu a sua existência na Portaria nº 1.081/2016⁷¹ ao discorrer que de forma organizada “o *lobby* ocorrerá sempre, independentemente de regulamentação”. E que “deve-se buscar meios e procedimentos que evidenciem a transparência nas relações interessadas com o poder público”.⁷²

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União afirma que o aumento da transparência aumentou com o auxílio de três normas:

Os avanços obtidos pelo país nas questões de transparência pública, prevenção e combate à corrupção desde a criação do CTPCC⁷³, muitos dos quais em decorrência de discussões nascidas no âmbito do próprio Conselho, tais como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013);⁷⁴

⁷⁰ BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002. Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Brasília, 13 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4334.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

⁷¹ BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Brasília, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=47&data=21/06/2016>>. Acesso em: 27 out. 2018.

⁷² MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Regulamentação do lobby: relatório do Grupo de Trabalho. Brasília. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

⁷³ Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

⁷⁴ BRASIL. Presidência da República. Manifestação nº 01, de 10 de dezembro de 2015. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Brasília. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/arquivos/manifestacao-1.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

Além dos regulamentos internos dos Poderes Executivo e Legislativo, foi promulgada a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)⁷⁵ responsável em estipular sanções aos agentes públicos⁷⁶ que não respeitam a probidade da gestão da *res publica*.

Qualquer pessoa que exerça atividade com a Administração Pública pode ser punida por ato de improbidade, ou seja, tanto um lobista profissional ou voluntário⁷⁷ tem legitimidade passiva em uma eventual ação judicial, conforme previsão do art. 3º:

As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Do mesmo modo, a Lei de Responsabilidade na gestão fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)⁷⁸ prevê a gestão responsável das finanças públicas e possui um capítulo dedicado à promoção da transparência. A transparência na ordem fiscal ocorre com a divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e os relatórios da execução e gestão fiscal (art. 48).

Ainda, a aproximação da sociedade civil do Poder Público é assegurada por meio de participação popular, fornecimento de informações sobre a execução orçamentária e financeira e a adoção de um sistema financeiro integrado (art. 48, §1º, I ao III).

⁷⁵ BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

⁷⁶ Art. 2º Reputa-se **agente público**, para os efeitos desta lei, **todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.** (grifo nosso).

⁷⁷ De acordo com Andréa Gozetto e Wagner Mancuso no livro “Lobby e políticas públicas”, os lobistas profissionais são aqueles contratados formalmente, mediante remuneração e os lobistas voluntários defendem interesses sem contrato formal que estabelece responsabilidades (2018, p. 33-34).

⁷⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

Última constatação desta lei com reflexos na transparência é que os entes federados têm a obrigação de disponibilizar informações sobre as suas despesas e receitas (art. 48-A).

Outra lei de grande importância é a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informações Públicas)⁷⁹ que regulamentou o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal. Através dela foram criados instrumentos (requerimentos, procedimentos, prazos, recursos etc) para que os interessados, pessoa física ou jurídica, possam recolher gratuitamente informações registradas em órgãos públicos sem a necessidade de apresentar justificativa.

O princípio da publicidade e da transparência são ressaltados por exigir a divulgação de informações de dentro da Administração Pública (art. 1º, I e II c/c art. 2º), sendo a transparência a regra. Contudo, observa que deve ser respeitado o direito “à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais” (art. 31).

No art. 32 são listadas condutas ilícitas que um agente público pode cometer em contato com um agente da sociedade civil, tais como:

- I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
- II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
- III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
- V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
- VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
- VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. (grifo nosso).

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 30 set. 2018.

Ademais, ao longo do texto da legislação, foram estabelecidas informações que devem ser fornecidas pelos próprios órgãos (transparência ativa) e outras que devem ser informadas a partir de um requerimento (transparência passiva).

Assim, tendo por base que a defesa de interesses dos particulares frente aos agentes públicos é um pressuposto da democracia, é necessário que a negociação de interesses seja sustentada por informações públicas. No ordenamento jurídico interno há a presença de leis que refletem a preocupação com a transparência dos órgãos públicos para que seja fornecido – efetiva e suficientemente – material para apoiar futuros pleitos da iniciativa privada. Portanto, o registro de informações públicas e sua publicação é de grande relevância ao exercício do *lobby*.

3.2 NECESSIDADE DA TRANSPARÊNCIA NA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

No âmbito internacional, muitos organismos atuam no intuito de provocar a transparência dos governos através de elaboração de pesquisas, estatísticas de idoneidade e recomendações.

A transparência alcançada por meio de acesso à informação é considerada um direito humano, conforme asseverado no art. 19⁸⁰ da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de grande importância para a presença nas discussões públicas, assim como afirmado pelo ex-Secretário Geral das Nações Unidas:

Nós devemos trabalhar para mudar atitudes e para aumentar o nível de conhecimento de todos e todas acerca dos temas de relevância pública. As pessoas têm o direito de acessar as informações que afetam as suas vidas e os Estados nacionais têm o dever de prover estas informações. Essa transparência é essencial para alcançarmos o bom governo.⁸¹ (grifo nosso).

Em 2002, a ONU reconheceu o acesso à informação como direito imprescindível para o bom funcionamento da democracia e, por consequência, da Administração Pública:

⁸⁰ Artigo 19: todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

⁸¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Ed.). Ban Ki-moon, Secretário-Geral das Nações Unidas, por ocasião das celebrações do Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, 3 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/arquivos/12-apresentacao-conselho-da-transparencia-vincent-defourny-0405102.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

Essa garantia é uma exigência da democracia que se acha, inclusive, reconhecida por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas, que em sessão do seu Conselho Permanente, em 20 de maio de 2002, reiterou a **obrigação dos Estados respeitar e fazer respeitar o acesso à informação pública a todas as pessoas e promover a adoção de disposições legislativas ou de outro caráter que sejam necessárias para assegurar o seu reconhecimento e aplicação efetiva, e que o acesso à informação é um requisito indispensável para o funcionamento da administração pública, uma maior transparência e uma boa gestão pública**, e que em um sistema democrático representativo e participativo a democracia exerce seus direitos constitucionais de participação política, educação e associação, entre outros, através de uma ampla liberdade de expressão e de um livre acesso à informação.⁸² (grifo nosso).

Tendo por base esse preceito, a criação da Transparência Internacional fundada em 1993 corrobora pela importância do acesso à informação atuando contra a corrupção em mais de 100 países, realizando pesquisas e propondo meios de solução.

A Transparência Internacional é responsável em elaborar o Índice de Percepção da Corrupção⁸³ e em 2017 contou com a avaliação de 180 países. Este índice é utilizado “por tomadores de decisões nos setores público e privado para avaliar riscos e orientar suas ações”⁸⁴. O Brasil ficou na 96ª posição.

O relatório alerta que o país caiu 17 posições com relação à análise de 2016 e que os esforços das instituições podem não ter sido o bastante para modificar as causas estruturais da corrupção e estagnar a busca pela transparência dentro do Poder Público.

Por meio da Transparência Internacional, em 2018 foi divulgado o relatório chamado Integridade e Empresas no Brasil.⁸⁵ Este relatório analisou que a corrupção está presente nas atividades do setor público, empresarial e sociedade

⁸² SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 122.

⁸³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Ed.). Índice de percepção da corrupção 2017. Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Ed.) Integridade e Empresas no Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

civil e que ela deve ser combatida em conjunto para o progresso de um ambiente transparente, como apontado abaixo:

[...] apesar de avanços recentes, ainda há longo caminho a percorrer no combate à corrupção no setor empresarial. **No que diz respeito ao setor público, por exemplo, algumas das leis existentes são adequadas para lidar com o problema, mas sua aplicação ainda é insuficiente. Já nas grandes empresas, os programas de compliance se multiplicaram, mas eles podem deixar a desejar em sua efetividade. A sociedade, por sua vez, poderia ser mais ativa no monitoramento da integridade nos negócios.** Com 48 indicadores, o estudo – que conta com contribuição técnica da FGV Direito Rio, seguindo metodologia global da TI – traz a análise mais ampla já publicada sobre aspectos relevantes para prevenção da corrupção nos negócios no país. (grifo nosso).

Com relação ao *lobby* o relatório deixa como recomendação a necessidade de sua regulamentação na medida em que a falta de transparência afeta a defesa de interesses, pois questiona se há igualdade de oportunidade no acesso à informação entre representantes do povo por entidades e indivíduos com interesses distintos, caso seja diferente não contribui para a justa participação da sociedade civil no processo decisório.

Outro movimento de destaque é a *International Budget Partnership*, criada em 1997 com intuito de apoiar a sociedade civil em análises orçamentárias e *advocacy* por governanças efetivas. O foco deste organismo internacional é o orçamento dos governos que tem impacto direto na promoção de diversas políticas públicas.

Esta organização foca sua pesquisa em um setor complicado, pois muitos países não são transparentes com relação às decisões tomadas no âmbito do orçamento público. Tendo isto em vista, são estudados os processos, as políticas e as regras orçamentárias a partir dos dados disponíveis para que a *IBP* elabore *rankings*⁸⁶ sobre os orçamentos dos países.

O Brasil foi avaliado no Índice do Orçamento Aberto de 2017⁸⁷ da *IBP* como fornecedor de informações orçamentárias ao público dentro do aceitável, com nível de transparência de 77/100, considerado um país “suficiente” e substancialmente acima da média global. Esta avaliação foi feita entre 2006 e 2017.

⁸⁶ Com base em um questionário preenchido por peritos orçamentais independentes ao governo local e as respostas são revistas por um especialista anônimo também sem ligação com governo. O IBP convida os países a manifestarem-se para finalizarem os resultados da pesquisa.

⁸⁷ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (Ed.). Pesquisa sobre o orçamento aberto 2017. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/brazil-open-budget-survey-2017-summary-portuguese.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

Contudo, como apontado abaixo pelo *IBP*, somente a transparência não é suficiente para garantir um bom governo:

[...] A participação pública na orçamentação é vital para maximizar os resultados positivos associados a uma maior transparência orçamental. De modo a determinar a participação pública, a Pesquisa sobre o Orçamento Aberto avalia em que medida o governo fornece oportunidades de o público se envolver no processo orçamental. Tais oportunidades devem ser fornecidas ao longo do ciclo orçamental por parte do executivo, do poder legislativo e da instituição suprema de auditoria.

O país apresentou um resultado ruim no índice de participação popular nas questões orçamentárias em comparação aos países da América Latina por ter pontuado 35/100, sendo a média global 12.

Além disso, o *IBP* forneceu recomendações para melhorar a transparência, a participação e a fiscalização. No caso brasileiro, em síntese, foi recomendado: o detalhamento do orçamento pelo Poder Executivo, o fornecimento de estimativas de despesas, a criação de mecanismos de compartilhamento de opiniões, a criação de comissão legislativa para examinar relatório de auditoria, dentre outras.

Já em 2011 foi fundada a iniciativa multilateral chamada *Open Government Partnership*. Essa iniciativa tem o objetivo de promover, por meio de compromissos assumidos por países, um governo transparente através da participação popular para combater a corrupção e fortalecer a governança. O Brasil é um dos oito países fundadores e criou o Portal de Dados Abertos, que organiza dados para serem divulgados.

Por meio de planos de ação firmados com a *OGP*, o Brasil foi provocado a criar a Lei de Acesso à Informação.

Em linhas gerais, o país tem um bom retrospecto, pois em relatório de avaliação a *OGP* concluiu que o Brasil desempenhou 90% dos compromissos firmados, tendo assumido mais programas do que previsto originalmente pelo primeiro Plano de Ação (32 compromissos). O segundo Plano de Ação junto à *OGP* foi mais amplo e envolveu aspectos da internet. Todas as ações foram cumpridas.⁸⁸

⁸⁸ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (Ed.). Action Plans, 2017. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/countries/brazil>>. Acesso em: 29 set. 2018.

Por mais que esses movimentos globais não detenham normas cogentes, os relatórios são reconhecidos por serem feitos por *experts* e servem de apoio em discussões para propostas de medidas políticas.

Dessa maneira, nota-se que o clamor pela transparência da atividade governamental é mundial, no qual motivou a criação de movimentos organizados para pesquisar como inúmeros fatores afetam o compartilhamento de informações públicas. Nessa perspectiva, vê-se que os organismos internacionais e nacionais citados contribuem para o exercício do *lobby* em razão de colaborarem com a divulgação de informações, matéria-prima da atividade. Conclui-se que a sociedade civil e o setor empresarial podem juntos criarem esforços para dialogar com o Poder Público.

4. REGULAMENTAÇÃO

Como mencionado em outras oportunidades nesta monografia, no Brasil não existe legislação específica para tratar do *lobby*, ou seja, não existe uma definição, estipulação das ações permitidas, sanções, prazos, perfil dos profissionais e etc.

A inexistência de regras específicas não torna a prática ilegal, pois a proibição da representação de interesses não pode ser considerada válida diante do regime democrático, concluindo-se que:

“Se os *lobbies* e seus interesses não são coisas *per si* legítimas, contrárias ao princípio democrático” afirmam Caupers e Amaral “não se vê como sua manifestação poderá ser tida por atividade *ilícita*, contrária ao Direito e por ele negativamente valorada”.⁸⁹

A postulação por uma regulamentação deve-se à preocupação com o bom funcionamento do sistema político, pois a “mera tolerância” da atividade dentro dos Poder Públicos não contribui para autênticas representações de interesse no processo decisório.⁹⁰

Será elucidado neste capítulo as legislações infraconstitucionais que lastreiam de algum modo o exercício do *lobby* no Poder Executivo e Legislativo e as proposições legislativas com o objetivo de regulamentação da atividade.

Esclarece-se que ao longo de toda a pesquisa o agente ativo da atividade do *lobby* foi denominado “lobista”. Contudo, será exposta a razão pela qual a nomenclatura “lobista” passou a ser “Relações Institucionais e Governamentais” e o recente reconhecimento desta atividade como profissão.

Ainda, a partir de um recolhimento de declarações, poderá ser conhecido neste capítulo as opiniões dos profissionais que trabalham com representação de interesses acerca de uma eventual regulamentação.

⁸⁹ CAUPERS, João e AMARAL, Maria Lúcia. Grupo de Interesses. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999 apud SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007, p. 360.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 361.

4.1 LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS BASILARES DO EXERCÍCIO DO LOBBY

Para começar, no âmbito federal, há no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989)⁹¹ a previsão expressa da participação da sociedade civil com propostas de iniciativa legislativa, como pode ser observado:

Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32. (“Caput” do artigo com numeração adaptada aos termos da Resolução nº 20, de 2004) (Vide Ato da Mesa nº 80, de 2006) (grifo nosso).

Outro destaque é o capítulo sobre o credenciamento de representantes de pessoas jurídicas demonstrando a possibilidade de a sociedade civil influenciar decisões no âmbito legislativo. Veja:

Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. (grifo nosso).

Nos parágrafos do referido artigo, no caso da Câmara dos Deputados, é previsto um limite de representantes e o tipo de subsídio que fornecerá aos tomadores de decisão.

§ 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado.

§ 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

⁹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 set. 2018.

§ 3º **Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara**, excluídas as privativas dos Deputados. (grifo nosso).

No Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93/1970)⁹² não há menção à credenciamentos de pessoas, apenas faz referência à participação da sociedade civil em audiências públicas (art. 93, §1º) e a possibilidade de representação de ato contra algum ato ou omissão de uma autoridade (art. 96).

Um exemplo estadual sobre o credenciamento de representantes e a oportunidade de membros da sociedade civil influenciarem o processo decisório pode ser observado no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP (Resolução nº 576/1970):⁹³

Artigo 28 - Poderão participar dos trabalhos das Comissões, como **membros credenciados e sem direito de voto, técnicos de reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas que tenham legítimo interesse** no esclarecimento de assunto submetido à apreciação das mesmas.

§ 1º - Essa **credencial será outorgada pelo Presidente da Comissão**, por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer Deputada ou Deputado ou da entidade.

§ 2º - Por motivo justificado, o Presidente da Comissão poderá determinar que a contribuição dos membros credenciados seja feita por escrito.

Artigo 259-B - Os projetos de lei destinados a regular consolidação de leis serão apreciados pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação a partir do recebimento de textos propostos pelo Poder Executivo, pela Mesa ou por qualquer Comissão ou membro da Assembleia Legislativa.
§ 1º - **Recebido o projeto, o Presidente da Assembleia o fará publicar no “Diário da Assembleia”,** sendo a seguir incluído em Pauta por 5 sessões ordinárias, **para recebimento de emendas dos Deputados e de sugestões de qualquer membro ou entidade da sociedade civil ou dos Poderes Públicos.** (grifo nosso).

Além das resoluções da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da ALESP, deve-se destacar que no âmbito de contratações públicas de um objeto altamente complexo que necessitam de estudos há o instrumento de Procedimento de Autorização de Estudos criado pelo Decreto nº 8.428/2015.

⁹² BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Da nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=563958&id=16430858&idBinario=16433779&mime=application/rtf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

⁹³ BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Resolução nº 576, de 26 de junho de 1970. Adapta o Regimento Interno às normas constitucionais. São Paulo, 27 jun. 1970. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/resolucao.alesp-576-26.06.1970.html>>. Acesso em: 28 set. 2018.

Frisa-se que este decreto não foi elaborado para atender as especificidades do *lobby*, mas sua análise é pertinente na medida em que trata de uma forma de aproximação entre o setor privado e público.

Este instrumento foi criado para que, através de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, a Administração Pública possa estruturar “empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso”.⁹⁴ Assim, o órgão contratante “passa a estabelecer um canal público, transparente e democrático para que os privados possam influenciar – não decidir – a decisão a ser tomada exclusivamente pela Administração”.⁹⁵

O procedimento auxilia na fase pré-contratual e a doutrina pátria classificou-o em duas espécies: (i) Procedimentos de Manifestação de Interesses (PMIs), nos quais a Administração Pública instaura um chamamento para que pessoa física ou jurídica privada encaminhe estudos, levantamentos e etc; e (ii) Manifestações de Interesse da Iniciativa Privada (MIPs), nas quais há participação ativa da iniciativa privada para solicitar autorização ao órgão público de maneira que possa estudar um determinado objeto contratual.⁹⁶

Assim, vê-se que na fase pré-contratual pode existir a tentativa de influenciar decisões por meio de representantes da iniciativa privada em razão da possibilidade de direcionar estudos, levantamentos e projetos conforme seus interesses. Importante salientar que esse interesse não representa a manipulação de informações. Entretanto, a Administração Pública não fica vinculada aos estudos na medida em que não se trata de um contrato administrativo, como explicado abaixo:

Os procedimentos de autorização de estudos possuem como marca a flexibilidade procedimental. Tal característica é inerente à estruturação de projetos complexos, uma vez que é ao longo da definição e modelagem do

⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, 03 abr. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

⁹⁵ ISSA, Rafael Hamze. Os procedimentos de autorização de estudos (PMIs e MIPs): a moralidade da aproximação público-privado na definição, estruturação e modelagem de contratos administrativos. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). *48 visões da corrupção*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016, p. 239.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 239.

futuro contrato que as questões e os problemas a serem solucionados vão surgindo e direcionando os estudos para as soluções necessárias.⁹⁷

[...] A autorização não se constitui em contrato administrativo, mas sim em ato unilateral e discricionário do Poder Público, pelo qual o interessado fica autorizado a realizar estudos, investigações, levantamentos e projetos, com a finalidade de fornecer informações para a tomada da decisão pública.

Forma-se, então, uma relação de *colaboração voluntária não vinculante* (MONTEIRO, 2015, p. 221), pela qual o privado recebe uma autorização para a elaboração dos estudos, sem que haja a obrigatoriedade de efetivamente apresentá-los ao Estado. Em outros termos, por ser detentor de uma autorização, e não de um contrato administrativo, o privado não está obrigado a realizar os estudos a que foi autorizado. Da mesma forma, o Poder Público não é obrigado a permanecer com os estudos, podendo suspender ou extinguir o procedimento de autorização de estudos se assim entender conveniente, sem que qualquer tipo de indenização ou ressarcimento aos autorizados, independente do estágio em que seus estudos estiverem.⁹⁸

Sem legislação específica, entende-se que a aproximação do lobista das frentes decisórias pode ocorrer a qualquer momento e dentro dos limites estabelecidos no Poder Legislativo e Executivo, como explica Andréa Gozetto e Wagner Mancuso:

Em linhas gerais, há três momentos em que os lobistas podem atuar. O **primeiro momento** corresponde à escolha dos indivíduos que tomarão decisões nas diversas instâncias-alvo dos lobbies. O **segundo momento** abrange as etapas que compõem o processo decisório em cada instância-alvo. Em geral, o processo decisório nas diversas instâncias-alvo é composto de três etapas: a definição da agenda, a formulação de propostas referentes aos itens da agenda e a tomada de decisão. Mas a tomada de decisão nem sempre esgota as ocasiões abertas à atuação dos lobistas. De fato, decisões tomadas podem ser contestadas judicialmente, e os lobbies podem ser proponentes dessas contestações. Além disso, para serem executadas, as decisões de algumas instâncias-alvo precisam ser sucedidas por uma série de providências complementares, referentes às etapas de regulamentação e de implementação das decisões anteriores. Os lobbies podem atuar nessas etapas de regulamentação e implementação. Depois de executadas, as decisões podem vir a ser avaliadas e, se for o caso, substituídas por decisões novas – e os lobbies podem atuar também nessas etapas de avaliação e revisão. Portanto, o **terceiro momento** em que os lobistas podem atuar engloba as etapas que eventualmente sucedem a tomada de decisão nas instâncias-alvo. Em outras palavras, **os lobistas podem atuar em todas as fases ou estágios que compõem o ciclo das políticas públicas** (Ripley, 1995; Secchi, 2010).⁹⁹ (grifo nosso).

⁹⁷ ISSA, Rafael Hamze. Os procedimentos de autorização de estudos (PMIs e MIPs): a moralidade da aproximação público-privado na definição, estruturação e modelagem de contratos administrativos. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da; ARAÚJO, Glauco Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). *48 visões da corrupção*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016, p. 242.

⁹⁸ Ibidem, p. 243-244.

⁹⁹ GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2018, p. 53-54.

Todavia, apesar de não existir legislação suporte ao exercício do *lobby*, há algumas regras dentro do ordenamento infraconstitucional que delimita o acesso aos *decision makers* por meio de credenciamento na medida em que esta proximidade, para viabilizar a negociação entre os setores público-privado, é pressuposto de um Estado Democrático de Direito, porém ainda sim faz-se necessária a regulamentação adequada deste segmento da sociedade para padronizar e proteger a atuação.

4.2 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A seguir serão evidenciadas as proposições legislativas mais recentes e que podem ser objeto de deliberação no Poder Legislativo. O *lobby* começou a ser discutido no Senado Federal com o PLS nº 203/1989. Este projeto foi reprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pelo entendimento de inconstitucionalidade e o recurso encontra-se desde 2003 para ser votada em plenário, conforme art. 101, §1º, Regimento Interno do Senado Federal.

4.2.1 Projeto de Resolução da Câmara nº 87/2000

Esta proposta¹⁰⁰, que objetiva a alteração do Capítulo IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, visa disciplinar a atuação dos grupos de pressão, *lobby* e assemelhados na Câmara dos Deputados e foi elaborada pelo ex-deputado federal Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG).

O projeto prevê a necessidade de credenciamento de representantes da iniciativa privada (art. 259) e a apresentação de relatório até o penúltimo dia do ano sobre assuntos discutidos e gastos realizados junto à atuação na Câmara dos Deputados (art. 259-A).

¹⁰⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução da Câmara nº 87, de 2000. Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI2000.pdf#page=303>>. Acesso em: 11 out. 2018.

Ainda, há a previsão de cassação da credencial do lobista pela Mesa no caso de ser constatado qualquer irregularidade ou omissão nas informações (art. 259-A, § 3º).

Não houve por parte desta proposta o receio de utilizar a palavra *lobby* e, de acordo com a justificativa, o ideal seria que existisse a instrumentalização para a prática da atividade no Regimento Interno para democratizá-la.

Foi reconhecida a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Contudo, em 2011 o projeto foi arquivado com base no art. 105 do Regimento Interno que dispõe ser essa a consequência tendo em vista que não houve nenhuma das exceções abaixo:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República

4.2.2 Projeto de Lei nº 1.202/2007

Na Câmara dos Deputados, em 2007 foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.202/2007.¹⁰¹ Este projeto de lei é de autoria do deputado federal Carlos Zarattini e recebeu um substitutivo¹⁰² da deputada federal Cristine Brasil.

A começar pela ementa, foi retirada do substitutivo a palavra *lobby*. De acordo com a deputada Cristiane Brasil o intuito era afastar o termo tendo em vista sua rejeição perante a sociedade e, por isso, foi substituído pela expressão “relações governamentais”, indicando uma atuação mais ampla (art. 3º, IV e VI).

O substitutivo incluiu em seu texto os princípios da legalidade, ética, transparência e garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas para exercer a atividade (art. 2º).

¹⁰¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814>. Acesso em: 11 out. 2018.

¹⁰² De acordo com a Câmara dos Deputados, o substitutivo é um tipo de “emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente. Recebe esse nome porque substitui o projeto. O substitutivo é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original.” Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/70074.html>

A pessoa que detém o poder de decidir é chamado de “tomador de decisão” (art. 3º, III) ao invés de dirigente responsável.

No art. 4º são previstas as condutas que não são considerados relações governamentais: exercer o direito de petição, assistir sessões públicas sem a finalidade de influenciar o trâmite de uma norma jurídica, receber convite para dar opinião, enviar informações aos tomadores de decisão respondendo ou cumprindo alguma solicitação ou solicitar informações para instruir ação judicial.

O art. 5º confirma a legitimidade do direito de representação de interesses nos processos decisórios e no artigo seguinte pormenoriza quais práticas estão relacionadas ao trabalho de um agente de relações governamentais, dentre elas: mitigar riscos, promover soluções políticas equilibradas, monitorar a atividade legislativa, subsidiar os tomadores de decisões com dados, fatos e informações e alertar inconstitucionalidade, antijuridicidade ou má técnica legislativa.

Diferentemente do projeto de lei original, que tornava obrigatório o credenciamento das pessoas físicas e jurídicas que tinham finalidade de atuar no processo decisório, o substitutivo torna facultativo o credenciamento dos agentes de relações governamentais, como pode ser observado abaixo as regras de credenciamento, respectivamente:

Projeto de Lei nº 1.202/2007:

Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis.

§ 3º Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas.

§ 4º Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento,

exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.

§ 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.

§ 7º Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando.

§ 8º É obrigatória a participação dos representantes referidos no § 3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas. (grifo nosso).

Substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça ao Projeto de Lei nº 1.202/2007:

Art. 7º **Os agentes de relações governamentais poderão requerer seu credenciamento**, perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo na forma do regulamento.

§ 1º A solicitação à autoridade administrativa ou legislativa para agendamento de reunião deverá ser formalizada por escrito.

§ 2º Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados junto aos órgãos da Administração pública declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam. (grifo nosso).

Dá-se ressalva ao art. 7º do substitutivo dado que apenas indica que o interesse de influenciar deverá constar por escrito e que a pessoa jurídica ou física deverá indicar que interesse representa, mas não consta a necessidade de informar o objeto que defende para contextualizar uma futura apresentação de relatório.

Outro contraponto é a desnecessidade dos tomadores de decisão receberem os agentes de relações governamentais, conforme art. 9º do substitutivo. No caso do projeto original, era obrigatório ao agente público consultar o lobista mediante discricionariedade (avaliação da conveniência e oportunidade) das informações que eram apresentadas.

Projeto de Lei nº 1.202/2007:

Art. 6º. **É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo** em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo **apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame.**

Parágrafo único. **A consulta referida no *caput* ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade**

responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade. (grifo nosso).

Substitutivo adotado pela Comissão de Constituição e Justiça ao Projeto de Lei nº 1.202/2007:

Art. 9º **Os agentes de relações governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão**, à convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública. (grifo nosso).

Ambos projetos preveem a constituição de ato de improbidade do agente que representa interesses privados. Contudo o substitutivo, em especial, explana de forma subjetiva e ampla que “qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão”¹⁰³ é ato ímprobo. A dúvida é: qual valor econômico pode influenciar a decisão de um agente público?

No art. 12 o substitutivo dispõe que as pessoas interessadas em se cadastrar não poderão ter condenações em corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa. Mais uma falha pode ser percebida, pois, questiona-se: como será feito o controle caso os agentes enquadrados neste perfil não providenciarem o registro e mesmo assim atuarem no Poder Legislativo ou Executivo?

Sob influência do regulamento norte-americano, foi adotado no substitutivo o instituto da quarentena aos agentes que deixaram o Poder Executivo em menos de 4 (quatro anos). Veja:

Art. 13. O exercício da atividade de representação de interesse deve observar o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, no que se refere ao conflito de interesse envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal.

§ 2º **No caso daquele que tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses no período de 04 anos, contados término do mandato.** (grifo nosso).

¹⁰³ Art. 11. **Constitui ato de improbidade**, sujeito às sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, **a percepção, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão**, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o caput deste artigo ao agente de relações governamentais que induza à prática do ato de improbidade ou para ele concorra ou dele se beneficie, de qualquer forma direta ou indireta. (grifo nosso).

4.2.3 Projeto de Lei do Senado nº 336/2015

Outra proposta legislativa que está em trâmite no Congresso Nacional é o Projeto de Lei do Senado nº 336/2015¹⁰⁴ de autoria do senador Walter Pinheiro (PT/BA) que busca disciplinar “a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.”

A ementa deste projeto não esconde o termo *lobby* e em sua explicação, como pode ser observado abaixo, define que lobista é uma profissão e que *lobby* é uma atividade com o objetivo de influenciar decisões.

Disciplina a profissão de lobista e a atividade de lobby, que tem por objetivo favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas.

A atividade de *lobby* é definida como um tipo de comunicação (oral, escrita ou outro meio) à um órgão, entidade, autoridade ou terceiros vinculados a eles com intuito de contrariar ou favorecer algum interesse (art. 4º, I). Além disso, descreve o lobista de quatro formas (art. 4º, III):

- a) o **indivíduo** que exerce atividades de lobby ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse;
- b) o **indivíduo**, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de lobby ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome;
- c) a **pessoa jurídica**, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de lobby ou de representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; e
- d) o **agente público** que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de lobby ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo. (grifo nosso).

¹⁰⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3658593&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2018.

Há também a previsão de cadastro dos lobistas (art. 5º), sendo que no registro deverá constar os assuntos representados e à qual interesse representa (§4º). Ainda, o lobista deverá anualmente encaminhar um relatório com os dados da atividade desenvolvida, sob o risco de não ter o recadastramento perante o órgão que deseja atuar (art. 9º, §1º).

Ainda sobre o cadastro, em caso de irregularidade são previstas as seguintes sanções: advertência, multa, suspensão do registro de lobista de 1 a 3 anos, inabilitação para o exercício da atividade de lobista de 3 a 10 anos e cassação definitiva do registro (art. 13).

Desde junho de 2015 o projeto está na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para ser analisado.

4.2.4 Proposta de Emenda Constitucional nº 47/2016

A proposta legislativa mais recente é a PEC 47/2016¹⁰⁵ que visa regulamentar a “atividade de representação de interesses perante o Poder Público”, acrescentando a subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal que trata de Administração Pública.

Ao invés de *lobby* ou lobista são utilizadas as expressões “interesses” e “agentes de representação de interesses”. A justificativa para elaboração da PEC é a de que seria a solução mais estável de proporcionar o desenvolvimento da atividade de representação de interesses:

Para ilustrar essas enormes dificuldades, o regramento da matéria no âmbito do Poder Executivo da União exige lei ordinária e autoria da Presidência da República; no âmbito do Senado, exige resolução própria; na Câmara dos Deputados, a matéria requer resolução daquela Casa Legislativa; no Tribunal de Contas da União, o tema é de resolução ou, alternativamente, de lei de autoria daquela Corte de Contas. Além disso, a simetria e a inteireza normativa sempre reclamaram que não se olvidasse que a atividade de lobby também ocorre nos demais âmbitos da Federação brasileira. **Mais recentemente, os projetos de lei que tentaram contornar as severas situações de inconstitucionalidade formal e material acabaram por cair em resultados normativos frágeis, pouco densos e**

¹⁰⁵ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 47, de 2016. Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. Brasília. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3468160&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2018.

ineficazes, se viessem a se transformar em lei. Nessa moldura jurídico-constitucional e fática que contrapôs, de um lado, a necessidade de regulamentação exequível e eficaz da atividade de representação de interesses perante o Poder Público, e de outro, os entraves ao tratamento do tema em sede infraconstitucional, foram desenvolvidos estudos e análises que buscaram o caminho correto a ser percorrido. Esta Proposta de Emenda à Constituição é o resultado desse trabalho. (grifo nosso).

A proposta está desde setembro de 2016 aguardando designação de relator para Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Conclui-se, diante da leitura das proposições apresentadas que tramitam nas suas respectivas Casas Legislativas, que a regulamentação não tem o intuito de acabar com a corrupção. A sua consequência é tornar a prática do *lobby* mais transparente e, portanto, trazer luz às condutas ilícitas que ocorrem durante o poder decisório nos Poderes Legislativo e Executivo.

4.3 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS

Para concluir, um indicativo de que a regulamentação do *lobby* está próxima é o recente reconhecimento da ocupação da atividade no Brasil pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 19 de fevereiro de 2018, podendo colaborar para o reconhecimento popular da atividade.

O nome que foi formalizado para caracterizar o profissional é “Relações Institucionais & Governamentais” (RIG). Muito embora o MTE não tenha apresentado justificativa, pode-se deduzir que o nome foi dado devido a desconfiança que o termo “lobista” gera nas pessoas e, também, para concretizar o nome comum que atualmente é utilizado nas empresas privadas para designar o setor que trabalha com representação de interesses.

O MTE incluiu na Classificação Brasileira de Ocupação (CBO),¹⁰⁶ documento de ordem administrativa, a atividade de relações governamentais na família ampla de “gerentes de comercialização, marketing e comunicação” na posição 1423-45 sob o título Profissional de Relações Institucionais e Governamentais.

¹⁰⁶ De acordo com o Ministério do Trabalho, CBO é “o documento que reconhece, nomeia e codifica os títulos e descreve as características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. Sua atualização e modernização se devem às profundas mudanças ocorridas no cenário cultural, econômico e social do País nos últimos anos, implicando alterações estruturais no mercado de trabalho.” Disponível em: <http://www.mte.gov.br/cbosite/pages/saibaMais.jsf>

Nesta classificação é normal ter profissões não regulamentadas. No caso do RIG, sua presença é nítida no contexto fático e a descrição sumária da CBO retrata exatamente isso:

Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, marketing e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral; implementam atividades e coordenam sua execução; assessoram a diretoria e setores da empresa. Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade. Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados.¹⁰⁷

Para o Instituto de Relações Governamentais (IRElGov),¹⁰⁸ a classificação da atividade de relações governamentais como profissão é positiva por corroborar com a propagação da legalidade, legitimidade e importância do relacionamento entre o Poder Público e o setor privado. O Instituto assevera que a sociedade precisa compreender “que a atuação em relações institucionais e governamentais (RIG) é não apenas legítima, mas necessária, e que não há democracia sem uma interlocução público-privada qualificada.”¹⁰⁹

Ainda, o IRElGov faz um importante alerta com relação à transparência:

A experiência do IRELGOV em recente missão à União Europeia comprova a **necessidade da atuação transparente de profissionais de RIG qualificados. As instituições da União Europeia inclusive fomentam a inclusão das partes consideradas “vulneráveis” ou “menos mobilizadas” em qualquer debate sobre políticas públicas e regulação, para que suas posições possam também ser ouvidas no processo legislativo.**¹¹⁰ (grifo nosso).

¹⁰⁷ MINISTÉRIO DO TRABALHO (Ed.). Gerentes de comercialização, marketing e comunicação. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/ASCOM/Gerentes_de_comercializacao_marketing_e_comunicacao.PNG>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹⁰⁸ É uma entidade sem fins lucrativos e fundada em 2015, tornando-se o primeiro instituto de relações governamentais.

¹⁰⁹ INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (Ed.). Saiba o posicionamento do IRELGOV sobre a recente inclusão da atividade de relações governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 2018. Disponível em: <<http://irelgov.com.br/%E2%80%8Bposicionamento-do-irelgov-sobre-a-recente-inclusao-da-atividade-de-relacoes-governamentais-na-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-cbo/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹¹⁰ INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (Ed.). Saiba o posicionamento do IRELGOV sobre a recente inclusão da atividade de relações governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 2018. Disponível em:

Para a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG),¹¹¹ o cadastramento da profissão “dá mais dignidade à categoria e deve facilitar o processo de contratação pelas empresas destes profissionais”.¹¹²

De modo geral, a regulamentação da atividade do *lobby* é bem vista pelos profissionais brasileiros, pois de acordo com presidente da ABRIG, Guilherme Cunha, através de pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 75% dos profissionais brasileiros aprovam algum tipo de regulamentação.¹¹³

Contudo, o presidente asseverou que, para ele, a regulamentação não é necessária, entende apenas que ela é positiva em razão de indicar o que pode ser feito já que os regramentos atuais só explicam o que não pode ser praticado.¹¹⁴

De maneira contrária entende o professor do Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper), Sandro Cabral:¹¹⁵ para ele, a regulamentação é necessária porque as inúmeras leis esparsas não são suficientes na medida em que nenhuma retrata de forma particular o *lobby*. A sua preocupação está em como operacionalizar a regulamentação a fim de que grupos menores tenham direito à voz ativa. Além disso, cita dois pontos que devem ser levados em consideração: (i) transparência (documentar tudo o que for possível) e (ii) formação do setor público, de forma que o funcionário público também tenha que ter conhecimento da lei para que entenda que representantes da sociedade civil podem informá-lo de algo e não “vender”. Ou seja, também deve ser previsto no regulamento o treinamento do agente público brasileiro.

<<http://irelgov.com.br/%E2%80%8Bposicionamento-do-irelgov-sobre-a-recente-inclusao-da-atividade-de-relacoes-governamentais-na-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-cbo/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹¹¹ Fundada em 2007 é uma pessoa jurídica de direito privado formada por profissionais de relações governamentais.

¹¹² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (Ed.). Lobby entra na lista de ocupações reconhecidas pelo Ministério do Trabalho. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/02/Nota-Lobby-CBO.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹¹³ CUNHA, Guilherme. 3º Seminário ABRIG – Ética e Transparência nas Relações entre o Público e o Privado. In: Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper), São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://abrig.org.br/tv-abrig/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ CABRAL, Sandro. 3º Seminário ABRIG – Ética e Transparência nas Relações entre o Público e o Privado. In: Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper), São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://abrig.org.br/tv-abrig/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

Vê-se que, majoritariamente, os profissionais brasileiros não estão satisfeitos com o cenário atual em que estão inseridos, tendo em vista a fragilidade das legislações que sustentam a atividade hoje ao não proporcionar regras claras para sua atuação. Assim como uma futura legislação específica conseguirá delimitar as ações dos profissionais, ela poderá colaborar para que o *lobby* não seja mais um enigma para a maior parcela da população, fortemente influenciada por noticiários que confundem sua profissão com uma conduta ilícita.

CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa foi demonstrar que a aproximação entre o agente público e o representante da sociedade civil com o objetivo de influenciar decisões corresponde, em diversas situações, a ato lícito.

Foi possível concluir que no Brasil o termo *lobby* gera desconfiança, colaborando para o distanciamento das pessoas dos processos decisórios nos Poderes Legislativo e Executivo. Isto deve-se pelo desconhecimento de que a atividade é um direito presente em uma democracia, onde os pleitos de todos podem ser levados ao Poder Público.

Por outro lado, foi visto que desde antes do século XIX o Estados Unidos legisla sobre a prática, sendo parâmetro para o estudo do presente tema adequando seus dispositivos ao contexto interno e, também, como forma de aprendizado pelos acertos e erros das legislações adotadas.

Como alerta, pôde ser observado que, apesar de ter dados que demonstrem a enorme quantidade de lobista registrados nas casas legislativas como forma de controle de profissionais, atualmente muitos lobistas atuam sem cadastro, retratando uma possível fragilidade na legislação.

Foi constatado o avanço das discussões sobre a regulamentação da atividade do *lobby* nos países da América Latina, porém frisou-se que a discussão é recente se comparado à legislação americana e que isso é a consequência do avanço tardio do regime democrático.

A preocupação com a regulamentação do *lobby* ou com a garantia da transparência nas relações entre o Poder Público e setores privados é fruto da percepção de que essa aproximação precisa ser segura para os sujeitos envolvidos, inclusive quando se trata de relações comerciais. Este fato corrobora com a ideia do pesquisador dinamarquês Gert Tinggaard Svendsen sobre a existência do jogo de poder sustentado pela falha no acesso à informação, pois o sujeito que possuir informações comanda arbitrariamente as negociações.

Nessa perspectiva, o primeiro projeto de lei sobre o assunto foi feito em 1989 diante de um cenário em que se constatou que as relações público-privada são indissociáveis da estruturação da política econômica. Assim, devido à entrada de capital estrangeiro e o espaço dado às empresas em setores estratégicos da

infraestrutura na década de 70 e 80, colaboraram para o crescimento acentuado da necessidade dos setores empresariais, principalmente, influenciarem decisões de agentes públicos.

Tendo em vista os avanços da internacionalização dos investimentos em setores estruturais e, até mesmo, da expansão do mercado interno por meio de surgimento de empresa nacionais, percebeu-se, principalmente, que condutas corruptas poderiam atrapalhar esses negócios. Nesse sentido, organizações internacionais tiveram significativa atuação para criação de meios de prevenção e enfrentamento da corrupção nos países membros. Por intermédio de Convenções, foram firmados compromissos entre os Países membros para estipular sanções e delimitar condutas de representantes do Poder Público e do setor privado.

Com o estudo das convenções internacionais sobre a matéria, ficou claro que existe uma linha tênue entre a prática de *lobby* e os crimes contra a Administração Pública, sendo preciso a análise conjunta para concluir que o *lobby* é o exercício de um direito que não pode ser comparado e, muito menos confundido, com corrupção uma vez que existem normas que autorizam a aproximação entre os setores público e privado.

Como meio de proporcionar a realização da defesa de interesses, a transparência é considerada uma ferramenta hábil por trazer facilidade aos sujeitos ativos o acesso às informações acerca do perfil dos *decision makers* e o tipo de decisão que será discutida, de modo a adequar as suas atuações dentro do contexto em que o debate está inserido.

As proposições legislativas apresentadas no presente trabalho foram as que se encontram em estágio mais avançado para eventual deliberação e que preconizam que a regulamentação da atividade do *lobby*, ou relação governamental, proporcionará mais clareza acerca do que pode ser feito antes, durante e após o processo de influência, dado que existe no ordenamento jurídico a especificação de condutas ilegais.

Certo é que a falta de regulamentação de uma atividade presente nos Poderes Executivo e Legislativo contribui para o aumento de desconfiança da atuação dos representantes do Estado e para o afastamento da sociedade das discussões políticas. Do mesmo modo, a governabilidade é prejudicada por não existir segurança nessa relação.

Nessa toada, ainda, a ilustração da tipificação dos crimes listados no presente trabalho demonstrou que a prática deles corresponde à inexistência da presença do *lobby*. Consequentemente, conclui-se que não existe uma conduta meio e uma conduta fim, de forma que a corrupção não é um crime meio para prática do *lobby* e nem vice-versa em razão de um ser ato ilícito e o outro lícito, não há concordância nas ações.

De tal forma, o presente trabalho defende que o pressuposto inicial, de que o *lobby* é uma atividade intrínseca à democracia, necessita de uma regulamentação para dar segurança jurídica às partes envolvidas. As Convenções e as legislações infraconstitucionais posteriores foram importantes para balizar a atividade, mas não são suficientes para distinguir de maneira prática qualquer ato ilícito do *lobby*.

Portanto, é nítido que a falta de regulamentação não impede que o *lobby* ocorra e a futura legislação colaborará para dar luz à atividade perante à sociedade que poderá conhecer os sujeitos que interagem, o interesse que representam, quem solicita a negociação e quais temas abordam. Ainda, importante salientar que deverá ser levado em consideração a necessidade de equivalência de atuação dos grupos de interesses, afastando qualquer tipo de privilégios. Nesse ínterim, entende-se que as Convenções influenciaram a criação de normas internas no que diz respeito à prevenção da corrupção prescrevendo normas proibitivas, porém não foram suficientes para uniformizar o exercício do *lobby*.

REFERÊNCIAS

A BÍBLIA SAGRADA. Antigo e novo testamento. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1993. Gênesis 18:19.

ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional. Decreto nº 1.172, 03 de dezembro de 2003. Acceso a la informacion publica. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ARGENTINA. Proyecto de ley de gestión de intereses. Buenos Aires, 2017. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/interior/asuntos-politicos/subsecretaria-de-reforma-institucional-y-fortalecimiento-de-la-democracia/ley-de-lobby>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINO-AMERICANO (Ed.). Regulamentação das atividades dos grupos de pressão na UE e na ALC. *Comissão dos assuntos políticos da segurança e dos direitos humanos*. Argentina: Eurolat, 2017. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2018_4_5_panama/lobbies_lac_pt.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS. Lobby entra na lista de ocupações reconhecidas pelo Ministério do Trabalho. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/02/Nota-Lobby-CBO.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BBC BRASIL (Ed.). Lobby nos EUA movimenta US\$ 3,3 bilhões. 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130508_lobby_eu_pu>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. In: CARDOSO, José Celso; PINTO, Eduardo; LINHARES, Paulo de Tarso. *Estado, instituições e democracia: desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2013.

BIJOS, Leila; NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. Suborno transnacional: a nova realidade normativa brasileira. *Revista de informação legislativa: RIL*, jul./set. 2015., v. 52, n. 207.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13ª ed. Brasília, UNB, 2010.

BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. *O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade*. 2015. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRASIL. Código Penal. Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018

_____. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Da nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=563958&id=16430858&idBinario=16433779&mime=application/rtf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Resolução nº 576, 26 de junho de 1970. Adapta o Regimento Interno às normas constitucionais. São Paulo, 27 jun. 1970. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/resolucao.alesp-576-26.06.1970.html>>. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamadosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Senado Federal. Resolução nº 20, de 1993. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Brasília. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/senadores/novaLegislatura/Codigo_Etica.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 29 ago. 2018.

_____. Decreto nº 4.410, de 29 de março de 1996. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, 08 out. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução da Câmara nº 87, de 2000. Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI2000.pdf#page=303>>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. Superior Tribunal Federal. HC nº 79.823/RJ. Relator: Min. MOREIRA ALVES. Primeira Turma. Brasília, julgamento em 28 de março de 2000.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, 31 nov. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução nº 25, de 2001. Institui Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2001/resolucaodacamaraodosdeputados-25-10-outubro-2001-320496-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Presidência da República. Portaria nº 34, de 08 de novembro de 2001. Dispõe sobre a solicitação de audiências com autoridades da Presidência da República por parte de empresas privadas e associações de classe, e dá outras providências. Brasília, 09 nov. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_Conduta/portaria34-01ccv.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Presidência da República. Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002. Institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República. Brasília, 14 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4081.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Brasília, 12 jun. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

_____. Poder Executivo. Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002. Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Brasília, 13 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4334.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de outubro de 2003. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas. Brasília, 01 fev. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. Poder Executivo Federal. Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 02 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 30 set. 2018.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3658593&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Brasília, 03 abr. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

_____. Presidência da República. Manifestação nº 01, de 10 de dezembro de 2015. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Brasília. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/arquivos/manifestacao-1.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 47, de 2016. Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. Brasília. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3468160&disposition=inline>>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Brasília, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=47&data=21/06/2016>>. Acesso em: 27 out. 2018.

CABRAL, Sandro. 3º Seminário ABRIG – Ética e Transparência nas Relações entre o Público e o Privado. In: Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper), São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://abrig.org.br/tv-abrig/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

CAUPERS, João e AMARAL, Maria Lúcia. Grupo de Interesses. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999 apud SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CHILE. Lei nº 20.730, de 03 de março de 2014. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Santiago, 08 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

CLAPP, Charles L. *The congressman: his work as he sees it*, 1980 apud FARHAT, Said. Lobby: o que é, como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje, 2007.

CUNHA, Guilherme. 3º Seminário ABRIG – Ética e Transparência nas Relações entre o Público e o Privado. In: Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper), São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://abrig.org.br/tv-abrig/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

DANTAS, Iuri. Lobby de hotel deu origem ao nome. *Folha de São Paulo*. Washington, 22 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2201200619.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

EISELE, Ines. Como a Dinamarca acabou com a corrupção. *DW Brasil: made for minds*. 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/como-a-dinamarca-acabou-com-a-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-36656870>>. Acesso em: 14 set. 2018.

ESTADOS UNIDOS. Law nº 104-65, de 19 de dezembro de 1995. Lobbying Disclosure Act. Disponível em: <<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. House of Representative 2.316, de 21 de maio de 2007. Honest Leadership and Open Government Act of 2007. Disponível em:

<<https://www.congress.gov/110/crpt/hrpt161/CRPT-110hrpt161-pt1.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2018.

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

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

GUEVARA, Teresa Libertad Ganado. La regulamentación del cabildeo em Mexico. *Pluralidad y Consenso*, 2016. Disponível em: <<http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/viewFile/132/132>>. Acesso em: 10 maio 2018.

INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS (Ed.). Saiba o posicionamento do IRELGOV sobre a recente inclusão da atividade de relações governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 2018. Disponível em: <<http://irelgov.com.br/%E2%80%8Bposicionamento-do-irelgov-sobre-a-recente-inclusao-da-atividade-de-relacoes-governamentais-na-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-cbo/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP (Ed.). Pesquisa sobre o orçamento aberto 2017. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/brazil-open-budget-survey-2017-summary-portuguese.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

ISSA, Rafael Hamze. Os procedimentos de autorização de estudos (PMIs e MIPs): a moralidade da aproximação público-privado na definição, estruturação e modelagem de contratos administrativos. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.). *48 visões da corrupção*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo, Dialética, 2003.

_____. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, São Paulo, 11ª ed., 2005.

LAMBSDORFF, Johann Grag. *How corruption affects economic development*. University of Passau, Germany, 2003.

LAMPREIA, Martins, *Lóbi - Ética, Técnica e Aplicação*, 2005 apud GUERRA, Alexandre. Ainda sobre a origem do "lobby". *Public Relations e Comunicação*, 2010. Disponível em: <<https://piar.blogs.sapo.pt/210974.html>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

LEE FANG. Where Have All the Lobbyists Gone?. *The Nation*. 2014. Disponível em: <<https://www.thenation.com/article/shadow-lobbying-complex/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

LOBBYIT.COM (Ed.). What is a Washington, DC, lobbyist?. Disponível em: <<http://lobbyit.com/washington-dc-lobbyist/>>. Acesso em: 25 abr. de 2018.

LODI, João Bosco. *Lobby & Holding: as bases do poder*. São Paulo, Editora Biblioteca Pioneira, 2ª ed., 1984.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 60-62 apud BERCOVICI, Gilberto. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. In: CARDOSO JR, José Celso; PINTO, Eduardo; LINHARES, Paulo de Tarso. Estado, instituições e democracia: desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2013

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*, 2011 apud BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade. 2015. 244 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de Direito Político*. Rio de Janeiro, Forense, 1978.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

MÉXICO. Proyecto de Ley nº 551/2PO2, 29 de abril de 2002. Ley Federal para regular la actividad profesional de cabildeo y la promoción de causas. Cidade do México, 20 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvts/iniciativas/Inic/572/2.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria nº 1.081, de 20 de junho de 2016. Regulamentação do lobby: relatório do Grupo de Trabalho. Brasília. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/relatorio_lobby.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Ed.). Acordo Marco de Cooperação com a OCDE. 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8697-acordo-marco-de-cooperacao-com-a-ocde>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (Ed.). Gerentes de comercialização, marketing e comunicação. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/ASCOM/Gerentes_de_comercializacao_marketing_e_comunicacao.PNG>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. CBO - Classificação Brasileira de Ocupações. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/saibaMais.jsf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

MOURÃO, Carolina Mota. Nota introdutória ao Relatório sobre a conformidade do arcabouço institucional e da legislação brasileira à Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada pelos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos - OEA. *Revista de Direito Constitucional e Internacional: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 70, 2010.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (Ed.). Action Plans, 2017. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/countries/brazil>>. Acesso em: 29 set. 2018.

OPEN SECRETS (Ed.). Lobbying Database. *Open Secrets.org: Center for Responsive Politics*. 2018. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução nº 3.514, de 15 de setembro de 1975. Medidas contra as práticas corruptas das empresas transnacionais e outras, os seus intermediários e outros envolvidos. Nova York, 1975, p. 69. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/27/IMG/NR000227.pdf?OpenElement>>. Acesso em 11 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Ed.). Ban Ki-moon, Secretário-Geral das Nações Unidas, por ocasião das celebrações do Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, 3 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/arquivos/12-apresentacao-conselho-da-transparencia-vincent-defourny-0405102.pdf>> Acesso em: 29 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (Ed.). *Inter-american convention against corruption: Signatories and Ratifications*. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption_signatories.asp#Brasil>. Acesso em: 16 ago. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (Ed.). *Transparency and integrity in lobbying*. 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2018.

PERU. Ley nº 28.024, de 2003. Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública. Lima, 12 jul. 2003. Disponível em: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/anticorrupcion/normativa/ds_099-2003-pcm_actual.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

PESTANA, Marcio. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupo de interesses no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 526 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). *Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

THE WHITE HOUSE (Ed.). President Bush Signs Honest Leadership and Open Government Act of 2007, *The White House President George W. Bush*. Washington, 2007. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/09/20070914-5.html>>. Acesso em: 10 maio 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Ed.). Índice de percepção da corrupção 2017. Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

_____. Integridade e Empresas no Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2018.

TREVISAN, Cláudia. No Senado dos EUA, mais de 11 mil lobistas cadastrados. *O Estado de São Paulo*. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,no-senado-dos-eua-mais-de-11-mil-lobistas-cadastrados,70002196021>>. Acesso em: 27 abr. 2018.