

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

**Reflexões a respeito da regulamentação do lobby sob a perspectiva comparada (EUA, EU e Chile), e as expectativas para o Brasil***Reflections on lobbying regulation from a comparative perspective (USA, EU and Chile), and expectations for Brazil*Bianca Casais Machado GUIMARÃES<sup>1</sup>

**Resumo:** Através deste trabalho, pretende-se promover reflexões a respeito dos desdobramentos em torno da regulamentação (para delimitar limites e diretrizes) para desempenho da atividade de representação de interesses no âmbito do processo decisório, que tem por fim gerar influência junto ao tomador público, comumente conhecida como lobby. Dessa forma, apoiada na revisão da bibliografia selecionada, o estudo teve como ponto de partida o reconhecimento da relevância do tema, principalmente para o exercício da democracia, e, em especial, da participação cidadã ativa, legitimidade e organização da sociedade. Ademais, à luz do estudo comparado realizado entre as diferentes experiências legislativas estrangeiras selecionadas – dos Estados Unidos da América, União Europeia, e Chile –, foram tecidas considerações relativas às principais vantagens e desafios identificados na prática. Assim, fazendo-se balanço entre as percepções obtidas, buscou-se traçar as perspectivas para o Brasil, que, atualmente, conta com proposta de lei para regulamentar essa atividade em tramitação perante o Senado Federal.

**Palavras-chaves:** Representação de Interesses. Lobby. Regulamentação. Estudo Comparado.

**Abstract:** Through this work, it is intended to promote reflections regarding the developments around the regulation (to dictate the limits and guidelines) for the performance of the activity of representing interests within the scope of the decision-making process, which aims to generate influence with the public agent, more commonly known as lobby. Thus, complementing the review of the selected bibliography, the study starts from the recognition of the relevance of the theme, mainly for the exercise of democracy, and, in particular, to the active citizen participation, legitimacy and organization of society. In addition, through the comparative study carried out between the different selected foreign legislative experiences – from the United States of America, the European Union, and Chile –, considerations were made about the main advantages and challenges identified in practice. Thus, making a balance between the perceptions obtained, we sought to outline the perspectives for Brazil, which currently has a bill to regulate this activity in progress before the Federal Senate.

**Keywords:** Representation of Interests. Lobby. Regulation. Comparative Study.

---

<sup>1</sup> Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, graduada em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Email: biancacasais@hotmail.com

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

## 1 Introdução

Extraído não só da prática cotidiana incorporada na sociedade<sup>2</sup>, mas de dispositivos constitucionais, o “*lobby*” designa o ato de defender e representar interesses com o fito de contribuir para a tomada de decisão.

Para os fins pretendidos neste trabalho, o *lobby* será compreendido como defesa ou pressão exercida em prol de determinados interesses para exercer influência (defensiva ou ofensivamente) sobre o ator político competente e envolvido na formação da decisão<sup>3</sup>, podendo ocorrer desde a fase de formulação de proposições até mesmo em etapas predecessoras à promulgação.

Assim, vislumbra-se o *lobby* como atividade de alto-potencial para aprimoramento da democracia, através da representação de interesses dos mais variados grupos perante o poder público, a quem cabe ditar a palavra final na vida em sociedade.

O presente estudo se propõe a gerar reflexões a respeito das vantagens e desafios em torno da regulamentação dessa atividade, à luz da comparação entre experiências externas e a proposta legislativa em voga.

Pois, como se sabe, não há no Brasil lei específica para tratar do *lobby*, e, apesar das discussões e resistências, a questão parece estar mais próxima da regulamentação: atualmente, o tema aguarda análise pelo Senado.

Seguindo-se a linha pela normatização, existem diversas legislações estrangeiras que disciplinam a representação de interesses junto ao tomador público: a lei norte-americana, pioneira, com elevado grau burocrático; a da União Europeia, incentivadora às boas-práticas; e a lei chilena, cujo foco está na transparência e responsabilização dos agentes públicos.

Nesse liame, surge o debate em torno de se regulamentar o *lobby*, que se divide entre argumentos favoráveis e contrários. O enfoque pretendido neste trabalho não é, contudo, aprofundar-se axiologicamente nas justificativas, mas, tangenciar o que motiva a regulamentação e fazer um balanço entre os ganhos e obstáculos percebidos a partir das normas escolhidas para análise.

---

<sup>2</sup> Qualquer uma dessas frases poderia estampar a manchete de jornais de grande porte ou servir como chamada de noticiários da TV, e certamente seria compreendida pelo grande público do país. Isso porque a palavra “*lobby*” já está incorporada à nossa linguagem cotidiana. (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 19-20).

<sup>3</sup> De forma mais restrita, no entanto, o *lobby* ocorre quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público, capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos. (Mancuso; Gozetto, 2018, p. 20).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

## 2 Por que se regulamentar? Por que não?

Os conflitos de interesses são intrínsecos à sociedade<sup>4</sup>: de um lado aqueles que estão satisfeitos com o *status quo*, e do outro, os insatisfeitos<sup>5</sup>. É a partir do estabelecimento das relações num determinado espaço que se depreenderão as disputas de interesses, onde uns querem impor mudanças, outros, resisti-las. É o que se nomeia de “*entropy* – a tendência à desordem” (Schmitter; Blecher, 2021. p. 4). A permanência é uma utopia.

A política surge em resposta aos anseios de mudanças na sociedade, na tentativa de conter ações e reações, em defesa da manutenção do equilíbrio (inalcançável) entre forças concorrentes<sup>6</sup>. Assim, *A domesticação desse poder*<sup>7</sup> (a forma como a política se expressa), ocorre através da definição de condições, regras, normas e dos processos de tomada de decisão; essa regulamentação é o que permite a resolução pacífica dos conflitos, sem o uso da violência. Logo, impõe-se a celebração de acordos sobre as práticas no processo político<sup>8</sup>.

Portanto, dentro dessa lógica social pautada por contínuos impasses, exige-se a observância do conjunto institucional e normativo preestabelecido, responsável por ditar as regras do jogo – cujo objetivo é o de compelir o outro às suas preferências.

Importante saber que, para levantar o troféu em disputa, é necessário traçar a estratégia para conquistá-lo, o que passa pela utilização de mecanismos que possibilitem a organização e a representação dos interesses para exercer influência nos processos decisórios.

A cidadania, enquanto base para a constituição do Estado Democrático de Direito, reivindica o respeito ao outro enquanto verdadeiro igual. Surge, então, a ideia de equivalência

---

<sup>4</sup> A pressão, tal como devemos usá-la, é sempre um fenômeno de grupo. Ela indica a luta e a resistência entre os grupos. O equilíbrio entre as pressões de grupo é a condição existencial da sociedade. O governo, na teoria de Bentley, era visto como o ‘ajuste ou equilíbrio de interesses. (Olson, 1999. p. 134)

<sup>5</sup> *Some agents are dissatisfied with their existing situation and, hence, willing to try to change it. In so doing, they are very likely to provoke a response from those who are not so dissatisfied. The latter will react to defend the status quo and, therefore, also become agents.* (Schmitter; Blecher, 2021. p. 3)

<sup>6</sup> *In other words, politics is an intrinsically dynamic and unbalanced process. The quest for stability has been an eternal component of its practice (not to mention the principal objective of conservative agents), but even when it has seemed to prevail, the result has been either illusory or momentary in the grand scheme of things, and is likely to remain so.* (Schmitter; Blecher, 2021. p. 4-5).

<sup>7</sup> (...) *succeeded in domesticating the exercise of power – i.e., prevent-ing the use of individual or collective violence to resolve disputes – without removing citizens/subjects from participating by killing them, torturing them, violating them, incarcerating them or forcing them into exile.* (Schmitter; Blecher, 2021. p. 10).

<sup>8</sup> *Politics involves the development of mutually agreed upon rules, norms, institutions and/or reliably applied practices that permit conflicts to be resolved pacifically to preclude the resort to violence.* (Schmitter; Blecher, 2021. p. 1).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

de prerrogativas, direitos, acessos. Assim, a razão da regulamentação (da atividade de influenciar a tomada de decisão) paira (no esforço) em assegurar a oportunidade de participação, direta (agir ativamente para influenciar) ou indireta (monitoramento de quem exerce influência sobre quem), na construção dos atos (decisões) que gerarão implicações em sociedade.

O discurso em defesa da regulamentação se esteia, justamente, na perspectiva do *lobby* enquanto mecanismo de fomento à democracia e participação ativa, se em condições de amplo acesso à representação e de transparência (Chari *et al.*, 2019); por outro lado, se funcionar restritamente, permitirá o reforço de distorções e privilégios, indo de encontro aos valores democráticos.

Para mais, vê importância no fornecimento de suporte técnico por especialistas e interessados ao tomador público, o que pode contribuir positivamente com a qualidade da decisão<sup>9</sup> – muitas vezes dirigida a temas complexos, envolvendo múltiplos interesses. Portanto, possibilitar o acesso amplo ao processo decisório não só contribui com o enriquecimento democrático, como para o aprimoramento da solução, inclusive para interesses variados<sup>10</sup>.

Argumenta-se que a falta de regras claras e de conceitos expressos, voltados para ditar como se deve pautar o relacionamento entre atores privados e públicos, abre margem para distorções dentro do suposto modelo de democracia representativa e igualitária (Cohen; Rogers, 1992, p. 406-411).

Logo, assevera-se que a normatização tem o condão de promover maior transparência e ética na atividade pública, e, ao mesmo tempo, barrar e punir atitudes escusas. Sem deixar de lado a importância de se ter clareza sobre quais são os atores relacionados e as atividades consideradas legítimas; o que será alvo da normatização e o que a escapa<sup>11</sup>.

Quanto aos principais ganhos, vislumbra-se a criação de bancos de dados públicos, que permite o acesso e monitoramento, por qualquer cidadão e entidades de pesquisa, sobre quem

---

<sup>9</sup> O lobby lícito pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo. (Mancuso; Gozetto, 2011).

<sup>10</sup> O confronto entre lobistas de interesses opostos pode ajudar o tomador de decisão a ter uma visão mais completa da questão em jogo, bem como a evitar decisões apressadas e imperfeitas. (Mancuso; Gozetto, 2011).

<sup>11</sup> Portanto, a definição da atividade de lobby influencia o modelo de regulamentação que será implementado, ou seja, se esse modelo privilegiará o monitoramento ou a restrição à ação dos lobbies. (Gozetto, 2013).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

está interferindo na política e como os agentes públicos estão reagindo – inclusive para fins de cobrança sobre e pelo posicionamento dos representantes.

Já do lado dos que se mostram avessos à normatização, aponta-se para o risco de engessamento e burocratização excessiva da atividade, e, com isso, acabar por inviabilizá-la. Há também os que argumentam em favor da confidencialidade, colocando-se contrários a medidas irrestritas de transparência.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, o forte estigma que paira sobre o exercício da atividade. Evidente que a visão preconceituosa e rasa cria dificuldades para o avanço da normatização, pois, para muitos, a compreensão do lobby se limita à corrupção ou tráfico de influência – como se fossem as únicas formas de influenciar pautas e decisões públicas.

Apesar das relevantes divergências quanto à forma e ao alcance da lei, tem-se percebido tendência à regulamentação, dado ao aumento das legislações nos últimos anos (Chari *et al.*, 2019, p. 16). Notórias organizações internacionais recomendam, inclusive, a regulamentação enquanto medida de transparência, integridade, de fortalecimento da participação política e da democracia, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2010).

Nesse caminho, propõe-se olhar para algumas das legislações existentes, e, sopesando-se aspectos vantajosos e as críticas incidentes sobre cada modelo, retire-se contribuição para que uma futura regulamentação brasileira retire inspirações positivas.

### 3 Análise comparada da legislação

No sentido de se enxergar na regulamentação a expressão de princípios democráticos ou mesmo para barrar práticas reprováveis no âmbito da formação da decisão pública, propõe-se a análise de diferentes experiências estrangeiras nessa rota.

Lançar mão de esquemas de classificação, a partir da listagem de características e elementos próprios ao fenômeno em estudo ajuda a formar uma base analítica que possibilita perceber as tendências comuns e as diferenças, bem como os efeitos decorrentes. No âmbito de sistemas regulatórios relativos ao *lobby*, segundo Chari *et al.* (2007), há *três tipos ideais*, e que variam conforme o grau de regulamentação: menor, médio e alto.

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

O primeiro corresponde a jurisdições com baixa normatização, que tendem a reunir características qualitativas. São marcadas pela existência de regras para o registro, ainda que voluntário, mas poucas informações são requisitadas sobre a atividade exercida; tendem a disponibilizar o acesso *online* das informações, porém não muito bem detalhadas.

Nas de grau médio, verifica-se o dever de registro do ator, bem como a sinalização das informações que deverão ser divulgadas (interesses representados, gastos, contribuições etc). Contudo, não dispõem de regras específicas sobre reporte de gastos pelas entidades representadas, além do que, as informações prestadas pelos lobistas não necessariamente ficam disponíveis publicamente. Mas, preveem limitações para o recebimento de presentes e brindes por agentes públicos.

Já em sistemas fortemente regulamentados, acrescenta-se a revelação dos gastos despendidos, tanto pelos próprios lobistas, como por aqueles que estão patrocinando a representação de seus interesses, e deve-se indicar os agentes públicos e assuntos sobre os quais recaem a pressão. As informações prestadas ficam disponíveis à consulta pública e transgressões são punidas significativamente.

Antes de se adentrar na especificidade, na tabela abaixo<sup>12</sup> serão expostos principais elementos das que compõem a base do modelo das legislações selecionadas, e, com isso, tenha-se clareza sobre as escolhas e os efeitos:

Tab. 1 – Comparação entre legislações estrangeiras sobre Lobby

<b><u>País / Jurisdição</u></b>	<b><u>Chile</u></b>	<b><u>União Europeia</u></b>	<b><u>Estados Unidos</u></b>
<b>Existe lei específica sobre lobby no âmbito nacional?</b>	Sim	Sim (supranacional)	Sim, e há também a Lei de Registro de Agentes Estrangeiros (1938)
<b>Texto legal</b>	Lei n. 20.730 Regulamenta lobby e procedimentos que representam interesses privados perante autoridades e funcionários (2014)	Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu e a Comissão sobre o Registo de Transparência (2011, 2014 e 2021)	The Lobbying Act (1946), The Lobbying Disclosure Act (1995), amended in 2007 by the Honest Leadership and Government Act

<sup>12</sup> A tabela elaborada foi inspirada na do *High Authority For Transparency In Public Life* (2023), mas foram feitas intervenções e inclusão de novos dados, pela consulta a diversas fontes, incluindo-se as legislações chilenas, estadunidenses e da União Europeia (Gonzales, 2015; Lobbying, 2023).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

<b>Definição de "atividade de Lobbying"</b>	Atividade ou gestão remunerada realizada por pessoas físicas ou jurídicas chilenas ou estrangeiras com o objetivo de promover, defender ou representar interesse particular, ou influenciar as decisões que os alvos devem adotar no desempenho de seus cargos.	Essas atividades podem incluir organização ou participação em reuniões, conferências ou eventos; participação em consultas ou audições; organização de campanhas de comunicação, plataformas, redes ou iniciativas de base; preparação ou encomenda de documentos políticos e de tomada de posição, alterações, sondagens de opinião, inquéritos, etc.	Atividade de Lobby: Contatos de lobby e esforços em apoio a tais contatos, incluindo atividades preparatórias ou planejamento, pesquisa e outros trabalhos intencionados de checagem/suporte para uso, no momento em que são realizados, em contatos e coordenação com as atividades de lobby de outros. Contato de lobby: Qualquer comunicação oral, escrita ou eletrônica, direcionada a um funcionário investido, em favorecimento a um cliente, com a intenção de formular, modificar ou adotar lei federal (incluindo propostas legislativas); regulamento, ordem executiva, ou programa, política ou posição política do Governo dos Estados Unidos; administração ou execução de programa ou política pública federal (incluindo a negociação, concessão ou administração de um contrato, concessão, empréstimo, permissão ou licença federal); nomeação ou confirmação da indicação de alguém para um cargo sujeito a confirmação pelo Senado.
<b>Definição de lobista</b>	Pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, que realiza atividades de lobby. Se a pessoa não receber o pagamento, ela é descrita como "gerente de interesses privados".	Qualquer pessoa (singular ou coletiva), grupo formal ou informal, associação ou rede que participe em atividades abrangidas pelo Acordo Interinstitucional, com o objetivo de influenciar a formulação ou a aplicação de políticas ou legislação, ou os processos de tomada de decisão das instituições, órgãos e organismos da UE.	Qualquer indivíduo que seja empregado ou contratado por um cliente mediante compensação financeira ou outro tipo de compensação, por serviços que incluam mais de um contato de lobby; e cujas atividades de lobby constituam 20% ou mais do tempo dedicado aos serviços prestados por tal indivíduo a esse cliente durante um período de 3 meses. Prevê regras de registro para empresas de lobby e organizações que empregam lobistas internos.
<b>Agentes públicos e instituições alvo</b>	Ministros, subsecretários, chefes de departamento, diretores regionais de serviços públicos, prefeitos e governadores, secretários ministeriais regionais e embaixadores, além de vários servidores públicos, incluindo o Banco Central e membros das Forças Armadas. O Congresso Nacional (deputados e senadores) também é alvo.	Instituições da EU: Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia	Autoridades executivas: o Presidente, o Vice-Presidente, qualquer funcionário público com cargo no Gabinete Executivo do Presidente, funcionários da Casa Branca, secretários de gabinete e seus adjuntos e funcionários superiores em órgãos governamentais (administradores e assistentes), ou seja, qualquer funcionário público responsável para o desenvolvimento das políticas do poder executivo. Autoridades Legislativas: deputados, representantes eleitos da Câmara dos Deputados e do Senado, funcionários do Congresso (funcionários que trabalham para os deputados, comissões, gestão da Câmara e do Senado, comissões mistas do Congresso, grupos de trabalho e bancadas organizadas para prestar serviços aos deputados).
<b>Há obrigação de registro dos lobistas?</b>	Não	Sim	Sim
<b>O registro está disponível ao acesso público?</b>	Sim	Sim	Sim

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

O registro está disponível online?	Register available online	Register available online	Register available online
Portais Públicos de Transparência	Info Lobby Ley Lobby	Transparency Register	Lobbying Disclosures e Contributions
Número de lobistas registrados (ano)	114.942 (2023)	12.409 (2023)	12.644 (2023)
Órgão responsável pelo registro	Existe um registo para cada esfera da administração. O Conselho para a Transparência centraliza as informações em uma única plataforma.	Secretariado, composto por pessoal do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.	Gabinete do Secretário da Câmara dos Representantes dos EUA e Secretário do Senado (Os lobistas devem se registrar em ambos).
Informações que os lobistas devem declarar	1. Identidade e número de lobistas, informar se são remunerados; 2. No caso de representantes de pessoas jurídicas, prestar informações complementares sobre essa entidade; 3. Assuntos de interesse; 4. Viagens (destino, motivo e custo total) e brindes recebidos pelos atores públicos (data e ocasião).	1. informações gerais sobre a organização: nome, forma legal da entidade, contatos, objetivos e missão, membros; 2. os interesses que representa e os domínios visados pelas suas atividades; 3. informações financeiras, em função da natureza dos interesses representados.	1. Dados de contato do lobista, informações sobre seus clientes (um registro por cliente) e/ou seu empregador. 2. Informações sobre os assuntos pretendidos nas suas atividades de lobby. 3. Estimativa de “boa fé” dos pagamentos recebidos (ou despesas incorridas) para atividades de lobby.
Frequência das declarações	Os funcionários públicos são responsáveis pelas declarações; os lobistas não são obrigados a declarar suas atividades.	Atualização anual obrigatória, com um convite para atualizar a cada 6 meses e em caso de solicitação.	"Relatório Trimestral de Divulgação": a cada três meses, os lobistas devem apresentar relatório detalhado sobre atividades de lobby (técnicas de comunicação, assuntos abordados, detalhes das instituições/pessoas contatadas, despesas). "Relatórios semestrais sobre determinadas contribuições": a cada seis meses, os lobistas devem apresentar ao Congresso relatório detalhando suas contribuições políticas e atestar conformidade com o Código de Conduta do Congresso em relação a presentes.
Existe um código de conduta para lobistas?	Não	Sim	Não
Obrigações para os agentes públicos	Após cada reunião com um lobista, os servidores públicos devem apresentar um resumo de sua reunião ao Comissário de Informação, e, em seguida, deverá ser publicado.	Os comissários e membros de seus gabinetes são obrigados a publicar informações sobre reuniões realizadas com representantes de interesses e devem se recusar a se reunir com lobbies não incluídos no Registro. Desde 31 de janeiro de 2019 e para cada relatório, o Presidente da Comissão Parlamentar em exercício e o relator e conselheiros de cada Grupo Parlamentar publicam nas suas agendas todas as reuniões com lobistas, quer dentro quer fora do Parlamento. Eventualmente, os eurodeputados “devem adotar como prática sistemática” reunir-se apenas com representantes de interesses inscritos no Registro de Transparência	As rígidas normas que proíbem os parlamentares de receber presentes indevidos e os obrigam a fazer declarações também se aplicam às doações de lobistas.

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

<p><b>Período de controle de transição profissional/carreira (quarentena ou "períodos de resfriamento")</b></p>	<p>Os membros do poder executivo devem esperar seis meses antes de poderem trabalhar para uma empresa sob a égide da entidade pública a que pertenciam.</p>	<p>Não consta na norma que regulamenta o lobby. Prazos específicos previstos nos códigos de conduta do Parlamento Europeu e Comissão.</p>	<p>Os funcionários dos poderes executivo e legislativo, citados como alvos de lobby, estão proibidos de realizar atividades de lobby durante um ano após o final dos mandatos.</p> <p>Durante determinado período imediatamente após o vínculo, os membros do Congresso não podem se comunicar ou reunir com membro atual do Congresso ou com dirigentes do Senado ou da Câmara dos Representantes, com a intenção de influenciar ações oficiais. A proibição dura dois anos para os senadores e um ano para os membros da Câmara dos Deputados, e se aplica quer se saiba ou não que o ex-membro é um lobista registado ou se é contratado ou empregado por entidades envolvidas em lobbying.</p>
<p><b>Sanções pelo descumprimento de obrigações ou incentivos previstos em lei</b></p>	<p>É prescindível o registro para se solicitar audiência, e há o registro automático após qualquer contato com autoridade pública no contexto de atividade de lobby.</p> <p>Multas podem ser impostas quando funcionários públicos não declaram suas reuniões com lobistas, ou em caso de declaração inverossímil (inclusive para o lobista). Nesse caso, pode haver a publicação da irregularidade no site.</p>	<p>Diversas atividades só poderão ser agendadas mediante o registro do representante: acesso a instalações do Parlamento Europeu, para intervir em audiências das comissões parlamentares, reunir-se com secretário-geral e diretores-gerais do Conselho, participar de sessões e como orador em eventos do Secretariado-Geral do Conselho, reunir-se com comissários, membros dos respetivos gabinetes e diretores-gerais da Comissão, bem como para integrar grupos de peritos.</p> <p>Inconsistências no ato do registro ou a inobservância ao Código de Conduta são passíveis de suspensões ou proibição do registro pelo período que pode variar de 20 dias úteis a dois anos.</p>	<p>Multa (entre US\$ 50.000 e US\$ 200.000)</p> <p>Pena de prisão até 5 anos.</p>
<p><b>Meios de controles e poderes de investigação</b></p>	<p>Não existe autoridade central para fiscalizar, sancionar e, reforçar a lei. Cada esfera da administração deve efetuar a fiscalização.</p>	<p>O Secretariado analisa os dados submetidos ao registro antes de efetivá-los, e também possui poder de investigação diante de denúncias de descumprimento do código de conduta e inconsistência nas informações prestadas.</p>	<p>As secretarias do Senado e da Câmara devem fiscalizar o conteúdo das informações declaradas pelos representantes e notifica-los em caso de descumprimentos. Não sendo sanados, deverá encaminhar à Procuradoria-Geral para avaliar as sanções possíveis.</p>
<p><b>Limitações do sistema</b></p>	<p>É vista como lei de registro de audiências, que obriga a prestação de informações relacionadas pelas autoridades públicas (intervenientes passivos) e a garantir sua veracidade e publicá-las, sob pena de penalidades. No entanto, os praticantes de lobby (partes interessadas ativas) só são obrigados a fornecer informações transparentes sobre a atividade quando se candidatam.</p>	<p>Quanto à aplicação de sanções, limitadas à suspensão e exclusão do registro.</p> <p>Também não são obrigados o reporte de relatórios financeiros recorrentes.</p>	<p>As obrigações de registro não abrangem os lobistas cuja renda está abaixo de certo limite e que operam por tempo parcial. O fato de que os lobistas podem contribuir para as campanhas eleitorais dos membros do Congresso, é visto como fragilidade no sistema, podendo configurar a "institucionalização" de canal para influência financeira na política.</p>

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Propostas de Lei	N/A	N/A	“Lobbying Prohibition Act of 2021”, proposta de emenda para vedar que funcionários com cargo eletivo em governos estaduais e locais, ou presidentes estaduais de partidos políticos façam contatos de lobby em nome de clientes privados.
------------------	-----	-----	---

Fonte: elaboração da autora.

Notadamente, conforme se depreenderá do exame detido das legislações selecionadas, independentemente dos modelos de regulação que optaram, são perceptíveis aspectos de convergência e de distanciamento. Somado a isso, particularidades enfrentadas por cada jurisdição se sobrepõem a concepções estáticas, para dar forma à estrutura pensada.

Sob o olhar focalizado para as legislações vigentes nos Estados Unidos, Chile e União Europeia, serão tecidas reflexões a respeito dos modelos tomados pelos respectivos legisladores e as repercussões próprias daquelas jurisdições.

### 3.1 Estados Unidos da América (EUA)

Os Estados Unidos passaram a regulamentar o lobby em 1946, através do *Federal Lobbying Regulation Act (FLRA)*, mas, após se concluir pela sua baixa efetividade, houve a revogação por ocasião da aprovação do Lobbying Disclosure Act (LDA) em 1995.

A então nova lei trouxe mais exigências para o registro, divulgação de informações sobre os gastos e ampliou o alcance dos atores envolvidos na atividade<sup>13</sup>. Passou-se a incluir os funcionários do Congresso e do Poder Executivo e respectivas agências, quando, antes, apenas se dirigia ao Poder Legislativo.

<sup>13</sup> Em primeiro lugar, a lei ampliou o alcance normativo para tratar não apenas do lobby do Legislativo, mas também daquele realizado no âmbito do Poder Executivo. Em segundo lugar, a lei definiu com maior rigor os conceitos de lobista e de atividade de lobby. Para a Lei de 1995, lobista passou a significar qualquer indivíduo empregado ou contratado por um cliente em troca de compensação financeira ou de outra natureza por serviços que incluam mais de um contato de lobby. A lei excluiu da definição de lobista os indivíduos que fazem o lobby em causa própria e os que o fazem na qualidade de voluntários (que não recebam compensação por suas atividades de lobby). Também foram excluídos do alcance da lei aqueles indivíduos cujas atividades de lobby consumissem menos de vinte por cento do tempo destinado a determinado cliente durante um período de 3 meses. (...) A atividade de lobby foi definida pela lei como todo e qualquer contato destinado à realização do lobby ou esforço em apoio a tal contato. A definição incluiu as atividades de preparação e de planejamento, bem como a elaboração de pesquisa que se destinasse, no momento de sua preparação, para uso durante contatos e na coordenação das atividades de lobby de terceiros. (Rodrigues, 2012, p. 88)

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Apesar de ter trazido importantes avanços, o LDA não previu medidas para refrear a corrupção envolvendo agentes públicos e lobistas (Rodrigues, 2012, p. 90). Isso só ocorreu anos mais tarde, com a promulgação, em 2007, do *Honest Leadership and Open Government Act*. Visou-se, com essa alteração, o aumento da eficácia e recrudescimento das obrigações de prestação e divulgação de informações das atividades desenvolvidas e dos financiamentos em campanhas eleitorais, além de ter imposto mais restrições ao campo de atuação e ao recebimento de presentes e brindes por integrantes do Congresso<sup>14</sup>.

Antes da regulamentação no âmbito interno, desde 1938, já havia sido regulamentada a realização de pressões por agentes estrangeiros no Congresso norte-americano, o que se deu com o *Foreign Agents Registration Act* (FARA). Ainda está em vigor, mas passou por várias emendas.

Assim, no atual ordenamento legal norte-americano, existem duas leis que disciplinam o estabelecimento de relacionamento junto ao tomador de decisão, o que dita a aplicação, essencialmente, é o ator envolvido.

No âmbito interno, considera-se lobista, para fins de prestar as informações exigidas, aquele que despende ao menos 20% de seu tempo de trabalho para um determinado cliente ou grupo de interesse durante um período de seis meses, ou que receba o valor mínimo estabelecido (de dólares) para realizar *lobby*.

Na alçada da FARA, estão obrigados a prestar informações todos os agentes que representam interesses estrangeiros, de forma geral, e que estejam envolvidos em atividades políticas ou de relações públicas destinadas a gerar influência sobre o Governo Federal.

Ambas as leis visam, através da divulgação de informações, conferir transparência quanto aos atores que estão tentando influenciar a tomada de decisão no âmbito do Governo Federal, e, em alguns casos, como se utilizam da mídia para intervir na opinião pública. Com isso, almeja-se o monitoramento da atividade para se frear os abusos.

A legislação norte-americana contempla, ainda, regras em limitação ao exercício da função, para prevenção de conflitos de interesses, aplicáveis a ocupantes de cargos no Governo

---

<sup>14</sup> A Seção 204 da lei foi projetada para garantir a transparência do processo mesmo quando o lobista não fizesse ele mesmo a contribuição, mas usasse terceiros para fazê-lo. (...) A lei de 2007 simplesmente proibiu que parlamentares e autoridades do Executivo aceitassem quaisquer presentes de lobistas registrados. Antes da lei, o disciplinamento sobre o recebimento de presentes pelos membros do Parlamento cabia exclusivamente a cada uma das casas do Congresso. (Rodrigues, 2012, p. 91).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Federal ou no Congresso, que, findo o vínculo, pretendem exercer cargos privados em contato com o setor público; trata-se das *revolving doors* (portas-giratórias), que preveem a observância de quarentenas para que se possa atuar como lobista.

Quanto às obrigações impostas aos integrantes do Poder Executivo, estabeleceu-se o dever de divulgar informações sobre os contatos estabelecidos com lobistas (nome, clientes representados, a data do contato e o tema da discussão) (Gozetto, 2013).

Ademais, foram criados comitês especializados, tanto no Senado, como na Câmara dos Representantes, que oferecem treinamentos (para funcionários públicos e setor privado) e informações sobre as regras e padrões de ética relacionados a conflitos de interesse, atividades de campanha, divulgações financeiras, condutas em viagens, recebimento de presentes etc. São, ainda, responsáveis por investigar casos denunciados de violações éticas, analisar as divulgações financeiras, e por divulgar relatório anual com as informações obtidas.

Se identificada uma declaração falsa por parte de um lobista, este poderá ser punido civil e criminalmente, tanto nos termos da lei específica sobre lobby, como pela *False Statements Accountability* (Rodrigues, 2012, p. 91). Após a promulgação do *Honest Leadership and Open Government Act*, viu-se maior efetividade na aplicação de sanções diante de violações, principalmente dado ao aumento da abertura de investigações e processos decorrentes de encaminhamentos da Câmara e Senado<sup>15</sup>.

O balanço que se faz da norma norte-americana é o de que, apesar de ser pioneira, recebe fortes críticas dado ao exacerbado grau de burocratização que a atividade ganhou, principalmente a partir da segunda revisão, em 2007. Essa leitura, na prática, traduziu-se no decaimento dos registros de lobistas, mas não na redução da atividade, eis que muitos profissionais passaram a atuar às margens do sistema, em virtude das altas exigências de informações para o exercício regular. Por consequência, há quem defenda a simplificação e

---

<sup>15</sup> Essas inovações na regulamentação do lobby nos Estados Unidos facilitaram a aplicação das sanções previstas por lei. Enquanto antes da aprovação da Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto era difícil para o Ministério Público Federal processar lobistas por violações da Lei de Transparência, hoje já existe um histórico de processos (Rodrigues, 2012, p. 91)

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

centralização da coleta e divulgação das informações como o melhor caminho para recuperar efetividade<sup>1617</sup>.

Sem embargo à análise de pertinência das críticas dirigidas, fato é que diversas organizações não governamentais surgiram para realizar monitoramentos e traduzir em termos práticos as informações divulgadas, como a exemplo da *Open Secrets*, que realiza a identificação dos grupos de interesses, países e entidades estrangeiras com maiores gastos com a atividade de lobby nos EUA para cada ano.

Pois, é preciso perceber que se trata de um arcabouço normativo pensado para disciplinar a divulgação das atividades do *lobby*, e não para reger a organização dos grupos de interesse ou fomentar a igualitária participação no campo decisório; o que o aproxima, muito mais, de um sistema de monitoramento do que de regulamentação.

### 3.2 União Europeia (EU)

Quase que em sentido oposto aos Estados Unidos, a União Europeia, iniciou sua trilha pela via da simplificação, e seguiu adotando adequações paulatinamente na legislação; hoje se verifica maior robustez.

A primeira medida direcionada à regulamentação ocorreu em 1996, com a instituição do sistema de passes. Propunha-se que, para ter acesso ao Parlamento, o lobista deveria se registrar e informar detalhes acerca de quem estaria representando, o objetivo das atividades realizadas, e, nesse ato, deveria aceitar o código de conduta (com padrões mínimos de ética).

Somente em 2008, foi criado o *The European Commission Register of Interest Representatives*, registro voluntário de lobistas da Comissão Europeia.

O *Inter-Institutional Agreement* (IIA), aprovado em 2011, implementou o *Joint Transparency Register* (JTR), baseado no voluntarismo e em sistema conjunto de transparência, por meio do qual os lobistas e organizações se registravam perante o *Joint Transparency Register Secretariat* (JTRS) – departamento apartado da Comissão e do Parlamento. Eram

---

<sup>16</sup> Para os críticos, a lei deveria designar uma única instituição para centralizar a coleta e a disseminação de informação sobre as atividades do lobby e responsabilizar-se pela transparência. (Rodrigues, 2012, p. 92)

<sup>17</sup> No entanto, segundo a literatura especializada, a maior lição que a experiência norte-americana trouxe refere-se a importância de construir uma instituição de controle independente e autônoma para administrar a regulamentação do lobby. (Gozetto, 2012).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

exigidas informações de identificação, contato e sobre a organização e dos interesses que representa, as atividades – sem necessariamente especificar o objeto –, despesas, recursos e objetivos. Foi desenvolvido para centralizar a divulgação de informações acerca dos interesses representados a nível da União Europeia. Previu-se a imposição de suspensões ou exclusões temporárias do registro, em caso de inobservância aos requisitos.

Entre 2016 e 2019, foram aprovadas resoluções que passaram a exigir a publicação, pelas autoridades da Comissão e Parlamento Europeu, de informações sobre reuniões realizadas com representantes de interesses, e que só seriam atendidos se registrados no JTR.

Finalmente, em 2021, foi assinado Acordo Interinstitucional que instituiu o Registo de Transparência obrigatório (de migração mandatária até abril de 2022<sup>18</sup>), regido pelo princípio da condicionalidade, que prevê o registro como condição prévia para representante de interesses possam praticar diversos atos junto às instituições da União Europeia, além de ter atualizado conceitos contemplados pela norma.

Para a norma vigente, abarcam-se as atividades exercidas por representantes de interesses com o objetivo de influenciar a formulação ou execução de políticas ou de legislação, ou os procedimentos de tomada de decisões das instituições signatárias ou de outras instituições, órgãos e organismos da União (art. 3º).

O registro só é efetuado após verificação pelo secretariado, órgão responsável pela gestão, quanto à elegibilidade do requerente e se a inscrição atende aos requisitos estabelecidos na lei, mediante a análise das informações preenchidas. Não é obrigatório o registro unicamente do cidadão individual, em atuação estritamente pessoal, sem associação.

Foram previstas medidas de investigação para o secretariado: quando identificadas inconsistências nas informações prestadas, ou com base em denúncia, diante da inobservância ao Código de Conduta. A sanção corresponde à exclusão ou proibição do registro pelo período que pode variar de 20 dias a 2 anos.

---

<sup>18</sup> O secretariado supervisionou a transição final para o novo sistema, prorrogando a data-limite inicial de 20 de março para 30 de abril de 2022, para que o maior número possível de 5/19 representantes inscritos pudesse cumprir os requisitos ao abrigo do novo sistema. Em 20 de setembro de 2021, 87 % dos representantes inscritos no Registo de Transparência tinha adaptado a sua inscrição, tendo 1.496 inscrições sido eliminadas do registo. Os representantes inscritos retirados do registo têm a possibilidade de apresentar novo requerimento para efeitos de inscrição no Registo de Transparência e, quando estiverem inscritos, receberão um novo número de identificação. (União Europeia, 2022, p. 4-5).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Em retrospectiva, evidente os avanços galgados pela legislação europeia, que caminha do modelo de baixo grau de regulamentação para o médio, isso não apenas em função da obrigatoriedade de registro, mas pelo detalhamento das informações prestadas e publicizadas no portal eletrônico.

É possível ter acesso às informações sobre os interesses que estão sendo representados a nível da União Europeia: quem os representa, quais e de quem são os interesses representados e mais.

Acompanhando o aprimoramento, o número de registros tendeu ao aumento: em 2011 contava com 4.000, depois saltou para 8.500 em 2015 e atualmente correspondem a 12.409.

Obviamente há importantes críticas (Chari *et al.*, 2019, p. 63), principalmente à ausência de mecanismos eficazes para conferir transparência aos gastos e informações financeiras, dado que não é mandatória a apresentação de relatórios regularmente, bem como a respeito das sanções, consideradas brandas (quanto ao registro).

Contudo, não se pode fechar os olhos para os avanços logrados, demonstrados pela ampliação e aprimoramento das medidas de transparência e crescente adesão dos profissionais da área ao registro.

Inobstante à legislação supranacional que rege o bloco europeu, há estados-membros que optaram por adotar regulamentos nacionais complementares, de observância dentro de seus territórios.

### 3.3 Chile

O Chile se mostrou verdadeiro expoente da regulamentação do *lobby* no âmbito da América Latina.

À recente Lei chilena n. 20.730, promulgada em 2014, foram precedidas tentativas legislativas frustradas. A aprovação do projeto apresentado em 2012 foi impulsionada pelo contexto político do país à época, marcado por graves casos de corrupção (Chari *et al.*, 2019, p. 157-158). Acrescente-se ainda que, o Plano de Ação Nacional da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) do Chile (NAP), proposto naquele ano.

Com o fito de promover transparência às agendas dos poderes públicos passíveis de *lobby*, foi assumido pelo Governo chileno, no âmbito da OGP, o compromisso com a regulamentação

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

da representação de interesses. Especialmente quanto a essa ação, houve envolvimento de diversos setores da sociedade e de especialistas.

Na legislação aprovada, concebeu-se o lobista como sendo a pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, remunerada, que realiza *lobby*, e os sujeitos passivos, por sua vez, estão vinculados praticamente a qualquer agente titular de cargos nos vários níveis de governança na política chilena (Chari *et al.*, 2019, p. 155). Ainda, preocupou-se em diferenciar o lobista do gestor de interesses, este que, sem ser remunerado, realiza a gestão de interesses particulares, individuais ou coletivos<sup>19</sup>.

No modelo adotado, implementou-se o voluntarismo no Registro Público de Lobistas, além da inscrição automática dos representantes que, sem cadastro prévio, tenham realizado reuniões com autoridades regulamentadas pela lei de lobby.

É perceptível que o ponto focal da norma chilena – para além de delimitar conceitos sobre a atividade e agentes envolvidos – está na transparência das informações relativas ao contato estabelecido (audiências) entre agentes privados representantes de interesses e autoridades e funcionários públicos. Pois, obrigou-se o agente público a divulgar os dados relativos às interações e audiências solicitadas por lobistas e gestores de interesses particulares, que tenham por objetivo influenciar a decisão pública, bem como a respeito de viagens realizadas no exercício de suas funções e dos presentes recebidos enquanto investido da função pública. Em caso de prestação de informações falsas ou enganosas, está indicada a aplicação de sanções (multas). Os dados obtidos são consolidados pelo Conselho de Transparência e divulgados no portal público InfoLobby.

Outro aspecto interessante, no tocante às posturas esperadas pelos agentes públicos, repisa na imposição de deveres para se garantir o respeito e acesso dos lobistas, tais como assegurar tempo suficiente para a reunião e o dever de responder ao pedido de solicitação de agendamento (Chari *et al.*, 2019, p. 157-158). Em caso de constatação de descumprimentos, o agente público poderá ser multado.

Ao passo em que se retira a obrigatoriedade de registro e divulgação de informações pelo representante de interesses e impõe o dever de resposta às solicitações de reunião, a lei mira em

---

<sup>19</sup> 5) *Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes.* (Ministerio Secretaría General de La Presidencia).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

desobstacularizar o acesso e a participação – inobstante ao baixo engajamento de movimentos sociais na utilização.

Por outro lado, a norma não prevê períodos de quarentenas para ex-integrantes da administração pública. E, a ausência de uma autoridade central designada para fiscalizar e sancionar acaba por gerar disparidade na implementação da norma entre as autoridades.

Decerto, na experiência chilena, de grau médio de regulamentação, provou-se que a necessidade de se regular o *lobby* está atrelada a um compromisso internacional, em sinalização às bandeiras de transparência, combate à corrupção e de incentivo à maior participação da sociedade nos processos decisórios, aspectos defendidos por organizações supranacionais. Os avanços são perceptíveis, em linha ao que se propôs a legislação.

#### 4 Perspectivas para o Brasil

Em 2018 o Ministério do Trabalho reconheceu a função do lobista e incluiu a atividade como ocupação na CBO, sob o nome de “profissional de relações institucionais e governamentais” e listou 91 competências. Contudo, ainda não existe, no Brasil, legislação específica sobre o exercício do *lobby*.

Desde 1989, com a iniciativa encampada pelo então senador Marco Maciel (DEM-PE), vigora a trajetória, até hoje sem sucesso, pela regulamentação. No transcurso do tempo, várias proposições legislativas foram apresentadas, algumas arquivadas, outras seguem em tramitação.

Mas, vale ressaltar a existência de leis que tratam de temas correlatos<sup>20</sup> – tais como o Código de Conduta da Alta Administração Federal, a Lei de conflito de interesses, das organizações criminosas e a previsão de tipos penais ligados à atividade etc – e das diversas

---

<sup>20</sup> Ainda no âmbito do Executivo, muitas outras iniciativas podem ser destacadas no sentido de regular a atividade. O Código de Conduta da Alta Administração Federal de 2000; a Portaria da Casa Civil nº 34/2001, que regula as audiências públicas e a conduta dos funcionários dos órgãos da Presidência e Vice-Presidência da República; os Decretos nºs. 4.081/2002 e 4.232/2002, posteriormente revogados parcialmente tendo normas editadas pelo Decreto nº 4.334/2002. Por fim, destacamos a Lei de Conflito de Interesses. Esta lei, de iniciativa do Executivo, prevê várias normas que limitam a atuação de agentes públicos como lobistas, e exige (em seu Art. 11) que os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do Art. 2º divulguem, diariamente, por meio da rede mundial de computadores (internet) sua agenda de compromissos públicos. Todos estes diplomas legais, embora não se encaixem exatamente naquilo que está definido no âmbito deste trabalho como regulação do *lobby*, podem ser vistos como iniciativas correlatas importantes. (Santos; Cunha, 2015).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

medidas adotadas pelos órgãos de controle e instituições privadas, voltadas a aprimorar e fornecer orientações para a interação entre os entes públicos e privados.

A CGU, órgão do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção, instituiu o “E-Agenda”, sistema eletrônico informatizado desenvolvido para dar transparência às agendas de autoridades políticas, mediante a disponibilização de todas as interações entre os próprios integrantes da esfera pública (reuniões governamentais, viagens oficiais, recebimento de presentes e outros constarão no sistema) e com agentes privados. A grande inovação se dá pela concentração das informações em um único sistema, ao contrário do que existia até então, cuja disponibilidade dependia da divulgação fragmentada por cada ente.

Parte do insucesso em se aprovar o regulamento para as atividades de *lobby* no país, ao revés da apresentação de uma série de proposições, demonstra ausência de harmonia política e falta de acordos aptos a superar impasses (Santos; Cunha, 2015). Some-se a essa conjuntura a ausência de empenhos coordenados por parte de *empreendedores políticos* dispostos a investir capital político e não deixar escapar eventuais janelas de oportunidades que venham a surgir, além do próprio estigma que recai sobre o tema.

Entretanto, apesar de divergências quanto à forma de se legislar e ao alcance da norma, a maioria dos atores profissionais e associações da área entende e defende a importância da regulamentação da atividade. Pois, o anseio se dá pela definição de limites éticos e de prevenção de conflitos de interesses – sem que haja excessiva burocratização –, e, com isso, obtenha-se o reconhecimento do caráter legítimo e democrático dessa função.

No atual cenário brasileiro, tramitaram em conjunto na Câmara dos Deputados os projetos de lei n. 1202/2007 e 1.535/2022, ambos propostos pelo deputado Carlos Zarattini (PT/SP) e o PL 4391/2021, de autoria do Poder Executivo à época.

Em julho de 2022, o então relator na Câmara, o deputado Augusto Coutinho (Republicanos-PE), apresentou substitutivo às propostas, com o intento de compatibilizar pontos dos projetos e consolidar as contribuições até então recebidas.

Todavia, a aprovação de um requerimento de urgência acarretou a alteração do relator e, conseqüentemente, do substitutivo. Em 09.11.2022 novo relator foi designado, o deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG). Com pouco espaço para discussões sobre a matéria, ainda no mês de novembro, foi juntado pelo relator o Parecer Preliminar Reformulado às

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Emendas de Plenário, por meio do qual propôs-se a Subemenda Substitutiva ao Projeto de Lei n. 1.202, de 2007 e apensados: PL n. 1.961/2015, PL n. 4.391/2021 e PL n. 1.535/2022). Ato contínuo, em 29.11.2022, foi votada e aprovada no Plenário a Subemenda Substitutiva Global, adotada pelo Relator da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Assim, restaram prejudicados o Substitutivo do antigo relator, a proposição inicial, as apensadas e as emendas apresentadas. A proposta final aprovada na Câmara foi, então, encaminhada à apreciação pelo Senado Federal, onde se encontra até a presente data – foi autuado como PL n. 2914/2022 (Brasil, 2022).

#### 4.1 O Projeto de Lei brasileiro

Inobstante ao caminho ainda a percorrer, fato é que, atualmente está em avançada tramitação projeto de lei que se volta a dispor “sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações”.

Curioso notar que, no caso brasileiro, o legislador não se utilizou do termo “lobby”, mas, sim, representação de interesses, e definiu (art. 4º) a atividade como a “interação entre pessoa natural ou jurídica e agente público quando destinada a influenciar processo ou tomada de decisão”. Já representante de interesses, é considerada toda aquela, pessoa jurídica ou física, que “realiza a atividade de representação de interesse próprio ou de terceiros, individual, coletivo difuso, privado ou público, com remuneração ou não”. Audiência corresponde à interação em que haja representação de interesse e participação de agente público – definido como “pessoa natural que exerce mandato, cargo, função ou emprego públicos, (...) ainda que transitoriamente ou sem remuneração”.

A legislação, ainda, distingue o exercício profissional, caracterizando-o pela autodeclaração ou habitualidade<sup>21</sup>, mas frisa a desnecessidade de formação acadêmica específica para tanto<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Art. 5º. § 1º Para fins desta Lei, a habitualidade caracteriza-se pela prática de qualquer ato de representação de interesses, idênticos ou não, pela mesma pessoa física ou jurídica:

I – com agentes públicos distintos, mais de uma vez, no período de 15 (quinze) dias; ou  
II – com o mesmo agente público, no período de 30 (trinta) dias.

<sup>22</sup> Art. 5º. § 2º O exercício da representação de interesse em caráter profissional, nos termos do inciso XIII do caput do art. 5º da Constituição Federal, não requer:

I – formação acadêmica específica;  
II – associação a órgão ou entidade;

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Portanto, à luz da normatização proposta, a representação profissional de interesses é a “interação com agente público no intuito de influenciar processo de elaboração, alteração ou revogação de lei e demais atos normativos ou tomada de decisão” (art. 6º). Em contraste, houve a preocupação de se elencar hipóteses em que não se configura a representação de interesses (art. 9º).

Vale destacar que, o projeto contempla cláusula de quarentena, ao passo em que estabelece proibição ao exercício da representação profissional de interesses privados para o agente público, inclusive no período de até 12 meses após o fim do vínculo com o setor público.

Quanto aos mecanismos de transparência, propõe-se o dever da prestação de informações ao representante de interesses, o que deve ocorrer, ainda que verbalmente, previamente à audiência, e por escrito, em até 4 (quatro) dias após o encontro, devendo constar “a identificação de todos os participantes da audiência, a identificação dos representados, a descrição do assunto, bem como a natureza da representação, por contrato, delegação, designação ou qualquer outra forma” (art. 11, I, *a e b*). Essas informações, inclusive a respeito das hospitalidades legítimas<sup>23</sup>, também deverão ser prestadas pelo agente público ao órgão de que faz parte (art. 11, II, *d, e e f*). Os órgãos e entidades, por sua vez, deverão disponibilizar o acesso público em sistema eletrônico de registro – a ser criado a partir da publicação da lei. A exceção à publicidade das informações foi prevista no bojo do § 2º do art. 13, a despeito da salvaguarda e segurança da sociedade e do Estado e cujo sigilo esteja previsto em lei específicas.

---

III – onerosidade;

IV – mandato expresso;

V – contrato de trabalho ou de prestação de serviços com o titular do interesse representado;

VI – objeto social, estatuto ou finalidade institucional específicos no ato constitutivo da pessoa jurídica representante de interesse.

<sup>23</sup> Art. 16. § 2º Hospitalidade legítima é a oferta de serviço ou pagamento de despesas com transporte, alimentação, hospedagem, cursos, seminários, congressos, eventos e feiras, no todo ou em parte, por agente privado para agente público, desde que cumulativamente:

I – a participação do agente público esteja diretamente relacionada aos propósitos legítimos do órgão ou da entidade a que pertence;

II – as circunstâncias sejam apropriadas à interação profissional;

III – os valores sejam compatíveis, na hipótese das mesmas hospitalidades serem ofertadas a outras pessoas nas mesmas condições;

IV – os interesses institucionais do órgão ou da entidade a que pertence o agente público sejam observados, e respeitados os limites e as condições estabelecidos nos respectivos regulamentos, atentando-se sempre para possíveis

riscos à integridade e à imagem do poder público;

V – o custeio seja feito por meio de pagamento direto pelo agente privado ao fornecedor do produto ou ao prestador do serviço.

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

O legislador demonstrou especial cuidado a informações sensíveis dos representados, tais como dados mercadológicos, comerciais ou relacionados a estratégias, exigindo-se, para a sua divulgação, a anuência prévia e expressa do responsável pelo fornecimento da informação ao agente público (Art. 14, §§ 1º e 2º).

Quanto ao credenciamento de representantes profissionais perante o Poder Público, foi indicada a criação de órgãos responsáveis para cada esfera do Poder: legislativo, executivo e judiciário, incluindo-se o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União – o que também deverá ser definido após a promulgação.

Para fins de responsabilização, houve a preocupação em se distinguir as condutas coibidas, no tocante à interação entre agente público e representante. Exemplificando-se, restou vedado ao agente privado a oferta de vantagem, bem ou serviço com o fim de influenciar a decisão do agente público (art. 19). À exceção, podem ser ofertados brindes – itens de baixo valor econômico e distribuído de forma generalizada – ou obra literária publicada, além da hospitalidade legítima. Constatada infração, o representante, pessoa jurídica ou física, poderá ser responsabilizado administrativa, civil ou criminalmente, após instauração de processo para apuração do caso concreto.

Foi prevista a possibilidade de indeferimento ou suspensão do credenciamento do profissional condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa ou que tenha sofrido suspensão por outro órgão – quando constar no Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris).

Do âmbito do agente público, configura-se infração, dentre outras (art. 17), deixar de prestar, distorcer ou omitir informações, para fins de publicidade, a respeito das audiências com representantes, e aceitar vantagem, bem ou serviço fora das condições previstas. Tais condutas estarão passíveis de sanções administrativas (advertência, suspensão, multa, demissão ou exoneração, com cassação de aposentadoria), sem prejuízo da responsabilização civil e penal.

O representado, a seu turno, só será implicado se verificado abuso de direito, excesso de poder ou violação de estatuto ou contrato social, além de dissimulação, desvio de finalidade ou má-fé.

Ademais, o Projeto prevê rol taxativo de pessoas politicamente expostas – que não inclui parentes e colaboradores –, para fins de futura regulamentação acerca de medidas de fiscalização de operações financeiras.

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Por fim, cumpre ressaltar que, foi previsto prazo prescricional de 5 anos para as infrações elencadas, cujo cômputo se iniciará na data do ato, salvo se de natureza permanente ou continuada ou se consistir em ocultação ou omissão, casos em que a contagem se dará na data em que se findar a ação.

Impende destacar que, críticas são tecidas quanto aos mecanismos de integridade e publicidade previstos, bem como ao alcance da obrigatoriedade de prestação de informações, pois, do que se verifica do texto aprovado e encaminhado ao Senado, se comparado ao substitutivo anterior, apresenta traços mais tímidos nesses pontos. Aponta-se que os problemas identificados seriam fruto do baixo debate promovido em torno da versão aprovada na Câmara, mas espera-se que no Senado isso seja corrigido.

Nesse sentido, ao longo do mês de agosto de 2023, foram realizadas audiências públicas com interessados para instrução da matéria e, até então, algumas emendas foram apresentadas pelos senadores, por meio das quais se propõe, dentre outras, a obrigatoriedade do credenciamento dos profissionais; maior especificação e aumento das informações solicitadas no cadastro; a criação de um sítio eletrônico centralizado, destinado a registro e publicidade das informações; o recrudescimento das sanções previstas aos agentes; e maior delimitação na definição de brinde e hospitalidade legítima.

Titubeando entre avanços e retrocessos, é de se notar que a medida em tramitação se volta, principalmente, a atender (formalmente) as expectativas da OECD. – cujo ingresso do país fazia parte da agenda do governo anterior –, em detrimento das preocupações dos especialistas e atores envolvidos na matéria. Mas, aposta-se que o texto sofra alterações.

#### **4.2 Ponderações**

Em comparação às legislações estrangeiras, a medida em tramitação no Brasil apresenta ora inspirações, ora distanciamentos; à luz dos desdobramentos percebidos nas experiências externas, serão expostas ponderações ao modelo brasileiro em discussão.

Isso porque, longe de haver consensos sobre a forma e o alcance que a normatização deve ter, a possibilidade de se regulamentar propicia debates para se pensar maneiras mais adequadas para o exercício dessa função.

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Ao analisar a proposta, profissionais e especialistas apontam a necessidade de maior delimitação para recebimento de brindes e de “hospitalidade legítima” – especificação maior, tal como nos EUA –, além de se prever medidas em prol do acesso igualitário a grupos diversos, cujos interesses estejam implicados – a exemplo chileno, que dispõe sobre audiências para representantes de interesses opostos.

Seria, pois, interessante se a regulamentação da atividade incluísse outros canais em fomento à participação no processo deliberativo da tomada pública, de modo a barrar assimetrias ou privilégios no acesso, independentemente do grau da capacidade de organização ou dos recursos disponíveis<sup>24</sup>.

Aponta-se, como alerta, o silêncio da proposta com relação à aplicação a estados e municípios, às autoridades obrigadas a publicar as agendas, ou mesmo para que o faça com antecedência. Ademais, a proposta não deixa claro se o credenciamento será de caráter obrigatório ou condicionante – como funciona na União Europeia. Menciona-se também a desarticulação com a Lei de Acesso à informação, que teria potencial para aprimorar a transparência.

Outro ponto de atenção: o projeto não se detém a definir “agente político” e qual o âmbito da sua atuação legal, apesar ser-lhes permitida a representação junto a agentes públicos.

Quanto às sanções previstas, de fato a maioria das condutas tipificadas são passíveis de advertências, sendo agravadas em caso de reincidência, ou, para casos de assédio ou discriminação, em que é aplicada punição mais severa.

Dentre avanços, tem-se a abrangência da administração indireta e Ministério Público, a previsão de quarentenas – para exercício da atividade por agente público após findo o vínculo – e de medidas de transparência às audiências, ainda que mais singelas.

Espera-se que haja, no Senado, ajustes do texto aprovado pela Câmara, tendo o relator, senador Izalci Lucas (PSDB-DF), sinalizado para abertura do debate com interessados.

Se por um lado tem-se entusiasmo com avanços em prol da regulamentação, por outro, há preocupação quanto a necessários aprimoramentos ao texto final, para que se alcance norma

---

<sup>24</sup> Em síntese, quando a força dos lobbies é muito desequilibrada e os lobbies mais fortes arrancam privilégios injustificáveis do poder público, as desigualdades já existentes podem ser ainda mais reforçadas e o interesse público é colocado sob grave ameaça. (Mancuso; Gozetto, 2011).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

apta a promover integridade, transparência e participação social no âmbito do processo para tomada de decisão pública, de modo a aumentar a legitimidade e não para reduzi-la.

## 5 Considerações finais

A tendência percebida é pelo caminho da regulamentação, pois, apesar de válidas preocupações com prejuízos no desempenho da função pela inclusão de burocracias, mais grave é a perpetuação de más-práticas. A solução passa, portanto, pelo equilíbrio entre a estipulação de obrigações excessivas e a completa ausência.

Isso porque, a temeridade pela inviabilização da atividade parece destoante da realidade, dada as experiências em voga, em que se percebe ganhos para a profissão, inclusive em termos de reconhecimento e desestigmatização, além de se possibilitar o levantamento e mapeamento de dados, tanto para fins de organização da categoria, como para controle social.

Assim, a regulamentação muito tem a contribuir para que o lobby se torne recurso democrático, para garantir transparência, dirimir distorções e barrar desvios de finalidades. Mas, para isso, requer-se a previsão de regras claras, formuladas após amplo debate.

É possível haver diferentes soluções, pois, aplicadas a contextos diversos. Não por outra razão, há normas distintas quanto às formalidades exigidas, alcance, e divulgação das informações.

Fechar os olhos para o problema não o torna resolvido, apenas perde-se a chance de construir a melhor solução. Por óbvio, a previsão de regras não tem o condão de pôr fim a todos os desafios, mas, já se apresenta como passo inicial rumo à transparência no processo decisório e no estabelecimento das relações entre interesses organizados e tomadores públicos.

Para o Brasil, espera-se, através da regulamentação, desenvolver mecanismos de transparência na Administração Pública, de monitoramento pela sociedade, e maior clareza quanto à representação de interesses no processo decisório. Mas, também, que se amplie cultura de integridade, ferramentas para possibilitar a adequada capacitação dos agentes envolvidos e, principalmente, a participação igualitária de todos os grupos de interesses, considerando-se que a democracia passa, portanto, pela concretização de decisões materialmente legítimas (Moreira Neto, 2002).

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

**Referências**

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Ações e Programas**. Brasília,DF: CGU , [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas>. Acesso em: 06 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2914/2022**. Brasília,DF:SGM, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155324>. Acesso em: 20 ago. 2023.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G. Regulating Lobbyists: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, London, v. 78, n. 3, p. 422-438, 2007.

CHARI, R.; HOGAN, J.; MURPHY, G.; CREPAZ, M. **Regulating lobbying: a global comparison**. 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 2019.

CHILE. **Ley n.20.730 y su reglamento**. Plataforma Ley del Lobby, Santiago: MSGP, [202-]. Disponível em: <https://www.leylobby.gob.cl/lobbistas>. Acesso em: 08 ago. 2022.

COHEN, J.; ROGERS, J. Secondary associations and democratic governance. **Politics & Society**, [S.l.], v. 20, n. 4, p. 393- 472, 1992.

GOZZETO, A. C. O.; MANCUSO, W. P. **Lobby e políticas públicas no Brasil**. As ideias também importam : abordagem cognitiva e Políticas Públicas no Brasil, Rio de Janeiro: Editora Juará: FGV, 2013. Disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=7971&Itemid=76](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7971&Itemid=76). Acesso em: 13 ago. 2022.

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. **Organicom**, [S.l.], v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 13 ago. 2022.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. São Paulo: Editora da FGV, 2018.

MOREIRA NETO, D. de F. Legitimidade Constitucional. **Rev. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, n. 230, p. 347-356, out./dez., 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46350/45122>. Acesso em: 07 ago. 2022.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

LOBBYING Data Summary. **Open secret**: follow the money in politics, Washington, DC. [202-]. 24 jul. 2023. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying>. Acesso em: 08 ago. 2022.

OECD. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying and Integrity in Lobbying and Influence**, [S.l.], 18 fev. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>. Acesso em: 13 ago. 2022.

RODRIGUES, R. J. P. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 49, n. 196, p. 83-93, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496617>. Acesso em: 13 ago. 2023.

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Texto para Discussão, n. 2141, Instituto de Pesquisa Econômica

DOI: 10.24024/23579897v33n1a2024p0800106

Aplicada (IPEA), Brasília,DF, 2015. Disponível em:  
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6252>. Acesso em: 08 ago. 2022.

SCHMITTER, P.; BLECHER, M. **Politics as a science**: a prolegomenon. New York: Routledge, 2021.

SENADO NOTÍCIAS. **Projeto que regulamenta o lobby será analisado no Senado**. Brasília, DF: Senado Federal,2022. Disponível em:  
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/01/projeto-que-regulamenta-o-lobby-sera-analisado-no-senado>. Acesso em: 18 ago. 2023.