



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL COMO INDUTOR DA
TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS:
ANÁLISE DO PL Nº 1202/07

Marcos Bloise Moura Santos

Rio de Janeiro
2018

MARCOS BLOISE MOURA SANTOS

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL COMO INDUTOR DA
TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS:
ANÁLISE DO PL Nº 1202/07

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2018

A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL COMO INDUTOR DA
TRANSPARÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS:
ANÁLISE DO PL Nº 1202/07

Marcos Bloise Moura Santos

Graduado pela Faculdade de Direito da
Universidade Federal Fluminense. Pesquisador
no Serviço de Pesquisas para Magistrados da
Biblioteca Desembargador José Carlos
Barbosa Moreira – TJERJ/EMERJ

Resumo – O Presente artigo tem como objetivo analisar o esforço regulatório da atividade do Lobby no Brasil. Através de uma análise do Direito comparado, principalmente da legislação Norte-americana e Latino-americana busca-se apresentar a regulamentação como elemento capaz de induzir a uma maior transparência nas relações entre agentes públicos e privados. O Artigo destaca que o Brasil possui evolução constitucional e infraconstitucional compatível com o projeto que atualmente tramita no Legislativo Federal, Projeto de Lei nº 1202/07. Através da regulamentação da prática o Legislativo e Executivo pátrios poderão dar um salto qualitativo e prestigiarão os princípios constitucionais da Impessoalidade, Moralidade e Publicidade tão almejados pela população brasileira.

Palavras-chave – Direito Administrativo. Direito Constitucional. Direito Comparado. Princípios Constitucionais. Regulamentação do Lobby no Direito Comparado. Contexto da Regulamentação no Brasil e no mundo. O Lobby nos Estados Unidos da América. A Regulamentação do Lobby na América Latina. Lobby e Grupos de pressão. Transparência. Agentes Públicos e Privados. Poder Executivo e Legislativo. PL nº 1202/07.

Sumário – Introdução. 1. O modelo americano como paradigma da regulamentação do lobby no Brasil. o instituto como prática de boa governança sugerida pela OCDE. A necessidade de não apenas normatizar, mas de tornar efetiva a transparência do instituto. 2. Histórico legislativo sobre a temática do lobby. A transparência como vetor dos projetos em trâmite. O projeto de lei 1202/07. A lei de acesso à informação como complemento da regulamentação do lobby. 3. O impulso regulamentador do lobby na américa latina. A legislação do lobby no Brasil como expressão legal dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e publicidade. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico refere-se à temática da regulamentação do Lobby no Brasil. A pesquisa desenvolvida pretende analisar as propostas legislativas em trâmite, e cotejando-as à luz do direito comparado, notadamente o norte-americano.

Para tanto, parte-se da análise do Direito Comparado e dos projetos de lei em trâmite, de modo a discutir de que forma a regulamentação da prática do Lobby poderá trazer

benefícios às relações entre agentes públicos e privados. Ressalte-se que o presente tema é de grande relevância e objeto de amplos debates.

Desde a redemocratização, consolidada com a magna carta de 1988, a sociedade brasileira vivenciou inúmeros episódios de indevidas relações entre agentes públicos e privados. Permeando os três poderes constitucionais, bem como todos os entes federativos, as tratativas entre os grupos de pressão, setor privado e os agentes do Estado são foco constante de denúncias e investigações. É essencial ao ordenamento pátrio legislação que busque clarificar tais relações, legítimas no ambiente democrático ao qual nos inserimos.

Há atualmente projetos de Lei e proposta de emenda constitucional (PEC nº 47/2016) que visam regulamentar o tema. O PL nº 1202/07 será analisado no presente artigo por ser a proposta legislativa com maior grau de amadurecimento e de trâmite mais adiantado no legislativo pátrio.

No primeiro capítulo do trabalho, aponta-se a forma como o tema fora tratado no direito comparado. Destaque-se que há ordenamentos em que a prática já está consolidada, madura, apresentando elevado grau de desenvolvimento. Deve ser ressaltada que a prática do Lobby é, inclusive, sugerida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como instrumento de boa governança e transparência.

Segue-se ponderando, no segundo capítulo, as propostas legislativas que versam sobre a atividade. O PL nº 1202/07 será analisado criticamente e cotejado a luz da legislação estrangeira. Serão ressaltados aspectos de semelhanças e diferenças e sua adequação à ordem constitucional brasileira.

O terceiro capítulo aborda os efeitos que a regulamentação deve causar no ambiente político brasileiro. A regulamentação do Lobby no Brasil pode ser poderoso indutor da transparência entre agentes público e privados, em todos os entes federativos e nas três esferas de poder. O artigo analisará se o PL nº 1202/07 possui o condão de atender às expectativas da sociedade sobre o tema.

A pesquisa irá partir da análise da regulamentação do instituto no Direito Comparado. Analisará as atuais propostas legislativas em trâmite de forma a verificar se regulamentam de forma adequada e útil aos propósitos pretendidos. A presente pesquisa utilizará, portanto, o método dedutivo ao analisar as propostas legislativas brasileiras à luz da regulamentação estrangeira já existente.

1. O MODELO AMERICANO COMO PARADIGMA DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL. O INSTITUTO COMO PRÁTICA DE BOA GOVERNANÇA SUGERIDA PELA OCDE. A NECESSIDADE DE NÃO APENAS NORMATIVAR, MAS DE TORNAR EFETIVA A TRANSPARÊNCIA DO INSTITUTO

Os Estados Unidos da América são paradigma para as legislações que regulamentam a prática do Lobby ao redor do globo. De plano, deve-se ressaltar que a legislação dos EUA vem se desenvolvendo ao longo de décadas no tratamento do assunto.

O sistema regulatório dos EUA se baseia principalmente na transparência. As sucessivas mudanças legislativas culminaram na lei de transparência do Lobby de 1995 e na Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto de 2007¹.

Deve-se destacar que as sucessivas legislações americanas sobre o tema possuem de um princípio em comum: a transparência nas relações entre agentes públicos e privados. Traçando uma linha do tempo legislativa, temos que cada novo ato normativo trouxe mais transparência e publicidade às referidas relações.

O Brasil, em seu esforço regulatório para criar legislação compatível com sua realidade e que garanta a necessária transparência nas relações entre os agentes públicos e privados, busca caminho semelhante àquele trilhado em décadas pela legislação americana. Ressalte-se que os projetos de lei em tramitação no legislativo nacional partem do pressuposto de clarificar as alegadas relações.

Deve-se atentar, no entanto, para o fato de as relações se desenvolverem de forma distinta nos dois países. Enquanto nos Estados Unidos, historicamente, há a formação de inúmeros grupos de pressão registrados como lobistas nas casas legislativas e no executivo, no Brasil temos o fenômeno da formação das bancadas legislativas de interesses. Grupos de parlamentares apoiados financeiramente em suas campanhas de forma a defender interesses específicos no parlamento brasileiro.

As peculiaridades de cada país tornam difícil e inadequada a simples replicação da legislação estrangeira em nosso ordenamento. Embora se reconheça a importância e o pioneirismo da regulamentação americana, essa não está imune a falhas e tampouco se amolda perfeitamente ao modelo brasileiro.

¹ RODRIGUES, Ricardo Jose Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 49, n. 196, p. 83-93, out./dez. 2012.

O PL nº 1202/07⁴, em seu substitutivo adotado pela CCJ da Câmara dos Deputados, não versa sobre a necessária divulgação dos agentes e quantias envolvidos. Há no projeto um claro déficit de publicidade na regulamentação da atividade.

Da análise histórica das legislações americanas verifica-se que naquele país não bastou a mera regulamentação da atividade, sendo necessárias sucessivas modificações legislativas. Ao longo do tempo, os EUA aprimoraram sua legislação no sentido de ampliar a transparência das atividades de representação.

O modelo americano trata ainda do Lobby no poder executivo e no poder legislativo. É essencial compreender que a atividade dos grupos de pressão não está restrita apenas a um poder. Inicialmente pensado apenas para o poder legislativo, o instituto logo evoluiu para também contemplar o poder executivo.

É legítimo e democrático que grupos de pressão tenham acesso e voz em seu parlamento e no executivo. O projeto de regulamentação brasileiro bem como as leis de regulamentação estrangeiras, reconhecem tal movimento e clarificam as referidas relações entre agentes públicos e privados.

Embora no Brasil o termo “Lobby” possua conotação negativa no imaginário popular, deve-se destacar que o instituto não trata de interesses escusos e nem mesmo estritamente particulares, não abarca financiamento de campanha e nenhum presente pessoal aos agentes públicos. O Lobby serve para que grupos empresariais ou setores da sociedade civil travem diálogos republicanos e assim o façam de forma transparente.

Deve-se partir do pressuposto lógico que sempre haverá diálogo entre agentes governamentais e setores da sociedade civil e grupos empresário sendo necessária legislação que reconheça e dê transparência a esse sistema.

A OCDE traz a recomendação da normatização do Lobby em sua avaliação sobre o sistema de integridade da administração pública brasileira, verifica-se no direito comparado que o Lobby não torna o executivo e o legislativo mais permeáveis as pressões de grupos poderosos, mas tão somente clarifica relações que são inerentes aos regimes capitalistas predominantes no ocidente.

Busca-se, portanto, com o PL nº 1202/07, inserir na cultura política brasileira, através da referida modificação legislativa, um paradigma mais claro e perceptível das relações entre agentes públicos e privados. Tanto as legislações estrangeiras quanto o projeto

⁴BRASIL. *Substitutivo adotado pela CCJ ao projeto de lei nº 1.202, de 2007*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1515499&filename=SBTA+1+CCJ+C+%3D%3E+PL+1202/2007> Acesso em: 22 abr. 2018.

brasileiro partem da mesma premissa básica: as relações entre agentes públicos e privados sempre irão ocorrer e, portanto, é necessário sistematizar e publicizar a forma como essas relações ocorrerão.

2. HISTÓRICO LEGISLATIVO SOBRE A TEMÁTICA DO LOBBY. A TRANSPARÊNCIA COMO VETOR DOS PROJETOS EM TRÂMITE. O PROJETO DE LEI 1202/07. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO COMPLEMENTO DA REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY.

O projeto de lei mais antigo a versar sobre o tema é o PL nº 203/89⁵ de autoria do então senador Marco Maciel. Apesar de à época de sua propositura verificar-se rápida tramitação no Senado Federal o projeto foi apontado como inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos deputados. Entendeu a CCJ da Câmara, que ao versar sobre regulamentação da atuação do legislativo, o projeto continha vício insanável de inconstitucionalidade. A tese que logrou êxito à época fora a de que a atuação das casas legislativas somente poderia ser restringida mediante atos normativos internos.

A rejeição do PL nº 203/89, definitivamente arquivado no ano de 2007, indica a profundidade das mudanças necessárias à correta regulamentação do Lobby no Brasil. O projeto do Senador Marco Maciel, embora embrionário, apontou o norte que seria percorrido pelos demais projetos, a transparência.

Cabe destacar que a atividade, embora não regulamentada, jamais foi vedada pelo regulamento pátrio. Há em verdade necessidade de esforços legislativos contundentes e da modificação de alguns parâmetros no âmbito interno de cada um dos poderes para que seja viabilizado, mas, a atuação de lobistas, por si só, não constitui crime.

O atual projeto em tramitação, PL nº 1202/07⁶ de autoria do Deputado Carlos Zarattini e relatoria da Deputada Cristiane Brasil na CCJ, possui em apenso outro Projeto de Lei sobre o tema, o PL nº 1961/15. O PL nº 1202/07 foi aprovado na CCJ em 07/12/2016, tornando-se, então, o primeiro projeto de regulamentação do Lobby a ultrapassar a CCJ da Câmara dos deputados.

Em 19/12/2017 é aprovado o regime de urgência na apreciação do projeto estando portanto desde pronto para votação pelo plenário. Cabe observar que o atual projeto teve sua

⁵ BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 1207, de 1989*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1567>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶ BRASIL. *Projeto de Lei da Câmara dos deputados nº 203, de 2007*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 10 mar. 2018.

tramitação acelerada nos anos de 2016 e 2017, indicando claramente uma resposta legislativa a pressões sociais por mais transparência no âmbito da administração pública.

Os projetos de lei que versam sobre o tema partem da legislação estrangeira para trazer na regulamentação do Lobby como elemento essencial a transparência. Tal qual a legislação norte-americana sobre o tema, *Lobbying Disclosure Act*⁷, não se pretende, com a regulamentação do Lobby, criar ou inaugurar a prática. Os grupos de pressão já atuam perante os três poderes e a atividade, embora ainda sem regulamentação, é livremente exercida.

O objeto da regulamentação da atividade é, portanto, trazer clareza e parâmetros objetivos para as relações entre agentes privados e públicos. O Brasil vem em constante esforço de ampliação da transparência e buscando melhores práticas de governança. A Lei de acesso à informação (Lei nº 12527/11⁸) é importante marco desse esforço.

Ao ter como objetivo o aumento da transparência em todos os poderes e em todos os entes federados, a Lei de acesso à informação é mecanismo essencial para a correta implantação da Lei de regulamentação da prática do Lobby.

O vício de inconstitucionalidade apontado no projeto do então Senador Marco Maciel é definitivamente superado com a edição da Lei nº 12527/11, uma vez que, a partir da edição de tal lei, todos os poderes já contam com seus dados e informações devidamente publicizados de forma sistematizada no portal da transparência.

O PL nº 1202/07 deve ser entendido no contexto legislativo em que se insere, qual seja: não visa criar instituto novo, mas se coaduna com o contexto de transparência perseguido no Brasil.

O projeto do Dep. Carlos Zarattini tem como objeto principal apurar e divulgar as relações entre lobistas e agentes estatais. Através da transparência será possível, não apenas aos órgãos estatais de fiscalização e controle, mas, a todo cidadão ter clareza da atuação dos representantes públicos e das interações estabelecidas entre eles e os agentes privados.

O Projeto marcadamente apresenta algumas vantagens ao clarificar as alegadas relações. As publicidade propiciará, para além do maior controle das atividades, um incremento da competição e equilíbrio entre os lobistas, setores com posicionamentos antagônicos poderão ser ouvidos e permitirão aos grupos que ajam em igualdade perante o poder público.

O Lobby oficial, regulamentado, possui ainda como característica positiva o fato de

⁷ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Lobby disclosure act*. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm> Acesso em: 10 mar. 2018.

⁸ BRASIL. *Lei de Acesso à Informação nº 12527, de 2011* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm acesso em: 10 de mar. de 2018

proporcionar aos legisladores e gestores o acesso à informações coletadas pelos grupos de pressão e pelos lobistas de forma ampla. O acesso maior à informações proporciona a tomada de decisão fundamentada e propicia o debate mais profícuo de ideias e cenários possíveis.

Há claro robustecimento das normas criadas sob o crivo do contraditório e a garantia do acesso de grupos que defendam interesses diversos propiciará aos gestores uma gama maior de informações.

As diversas propostas e principalmente o PL nº 1202/07 devem ser vistas, portanto, como indutores da transparência e do debate. A regulamentação do Lobby não se presta a permitir a atividade uma vez que esta já existe, tampouco é mera normatização trabalhista. Os projetos trazem em si um paradigma muito valorizado no Brasil. Visam garantir aos tomadores de decisão no âmbito público o acesso a mais informações e ao contraditório, propiciando clareza nas relações público-privadas à medida em que, combinadas a outros diplomas, como a lei de acesso à informação, garantirão não apenas aos órgãos de controle mas a todas as pessoas o efetivo conhecimento das relações em tela.

O PL abordado já surge solucionando problema caro observado na legislação dos EUA, ao abarcar não apenas o Legislativo o diploma legal reconhece que não apenas perante os legisladores se desenvolve a atividade de Lobby. Apenas quando da edição da Lei de Transparência de 1995 (EUA) foi incluído o poder Executivo no âmbito da regulamentação do Lobby. É essencial e o projeto atualmente em trâmite no Brasil já reconhece tal necessidade.

Atualmente, Sindicatos, Associações civis, grupos empresariais e outros já realizam informalmente Lobby, essas entidades atuam de forma legítima e propiciam aos agentes públicos a visão de seus associados. É legítima, ainda que pouco transparente, a forma de atuação de tais entidades e, portanto, é essencial ao novo paradigma de governança que se tenta estabelecer no Brasil que sejam clarificadas tais relações a fim de trazer, inclusive, equilíbrio de forças entre os grupos de pressão.

O Brasil encontra-se em estágio avançado em relação às legislações de transparência pública. Há diversos textos normativos que formam verdadeiro microsistema jurídico de transparência. A regulamentação da prática do Lobby é mais um mecanismo legislativo a clarificar e trazer um novo patamar às relações entre agentes públicos e privados.

Verifica-se que a regulamentação não visa instituir a prática do Lobby posto que esta já existe e é realizada com sucesso pelos grupos de pressão com maior status econômico. A regulamentação visa trazer igualdade entre os grupos de pressão e possibilitar à sociedade civil que entenda os mecanismos decisórios que operam as atividades legislativa e

administrativa. O Projeto de Lei nº 1202/07 surge como verdadeiro indutor da transparência entre agentes públicos e privados no seio do Estado legislador e administrador.

3. O IMPULSO REGULAMENTADOR DO LOBBY NA AMÉRICA LATINA. A LEGISLAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL COMO EXPRESSÃO LEGAL DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE.

Na América Latina verifica-se uma forte tendência à regulamentação da atividade do Lobby a partir do final de década de 1990 e início dos anos 2000. É inescapável se verificar o contexto histórico no qual tal movimento se insere. Após quase uma década de governos neoliberais em toda região, a preocupação com influências deletérias do mercado nos Executivos e Legislativos locais acarretou uma onda de cobranças das populações locais por mais transparência.

Área em que a corrupção é apontada como um dos maiores problemas pelas populações locais, a América Latina enfrentou, desde os processos de redemocratização e mesmo durante os governos que se seguiram, relações nem sempre transparentes e democráticas entre agente públicos e privados. Apesar da acepção negativa que a palavra Lobby possui entre os cidadãos latino americanos, é possível verificar que em diversos países da região o tema começou a ser regulamentado.

Em 2010 o conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico aprovou a recomendação para a criação de legislações regulamentadoras da prática do Lobby com o objetivo de garantir aos ordenamentos nacionais maior transparência e integridade. O projeto da OCDE tinha por escopo recomendar a adoção da regulamentação da matéria de forma a possibilitar que os Executivos e Legislativos pudessem, democraticamente, ter acesso a informações e pautas dos mais diversos grupos de pressão, de forma transparente e equânime.

O Brasil, inserido no contexto regional, começa a debater o PL nº 1202/07 de forma mais contundente. O Projeto tornou-se o primeiro a ultrapassar a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos deputados. Com o avanço do Projeto de Lei, o Brasil entrará no rol dos países ocidentais que já regulamentam a atividade como por exemplo: Estados Unidos⁹, Alemanha¹⁰, Austrália¹¹, Canadá¹², Polônia¹³, Israel¹⁴, França¹⁵, Áustria¹⁶, Países Baixos¹⁷,

⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, op. cit., nota 07.

¹⁰ ALEMANHA. *Rules of Procedure of the German Bundestag*. Disponível em: < <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>> Acesso em: 08 mar. 2018.

Chile¹⁸ e Reino Unido¹⁹ entre outros.

A Constituição da República de 1988 trouxe em seu bojo princípios norteadores da administração Pública. São princípios explícitos na carta constitucional em seu art. 37, entre outros, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Esses princípios, em conjunto com os demais, estabelecem um os parâmetros desejáveis pela Administração direta e indireta em sua atuação.

A regulamentação do Lobby é instrumento essencial para se estabelecer o princípio da impessoalidade na atuação dos agentes políticos. Garantir aos grupos de pressão o acesso regulamentado, oficial é assegurar a oportunidade de grupos com interesses antagônicos defenderem seus interesses perante o poder público e seus representantes.

Em verdade a ausência de uma regulamentação da matéria traz dificuldades para que identifiquemos a atuação de determinados grupos. Há em atividade diversos grupos de pressão que realizam a defesa de seus interesses perante os poderes Executivo e Legislativo sem que haja o adequado tratamento isonômico com outros grupos.

O Princípio da Moralidade, para José dos Santos Carvalho Filho²⁰, consiste em o administrador observar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Por óbvio nem todos os pleitos de grupos de pressão se coadunam com o ordenamento pátrio.

A Moralidade expressa no texto constitucional não é a moralidade do indivíduo. É uma linha mestra a pautar a atuação do administrador público, a regulamentação da prática do Lobby, representa não apenas o estabelecimento de parâmetros para a prática, mas a possibilidade de maior visibilidade aos grupos de pressão e na forma com que atuam.

¹¹ AUSTRÁLIA. *Lobbying Code of Conduct*. Disponível em: <http://lobbyists.pmc.gov.au/conduct_code.cfm> Acesso em: 08 mar. 2018.

¹² CANADA. *The Lobbying Act*. Disponível em: <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html> Acesso em: 08 mar. 2018.

¹³ POLONIA. *lobbingowej w procesie stanowienia prawa*. Disponível em: <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414>> Acesso em: 08 mar. 2018.

¹⁴ ISRAEL. *The Lobbying Act*. Disponível em: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/207_3_2.rtf> Acesso em: 08 mar. 2018.

¹⁵ FRANÇA. *Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale*. Disponível em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rub1-onglet2> Acesso em: 08 mar. 2018.

¹⁶ AUSTRIA. *Bundesgesetzblatt authentisch ab 2004*. Disponível em: http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_64 Acesso em: 08 mar. 2018.

¹⁷ PAÍSES BAIXOS. *Lobbyisten*. Disponível em: https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten Acesso em: 08 mar. 2018.

¹⁸ CHILE. *Regulación de la Actividad de Lobby*. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115> Acesso em: 08 mar. 2018.

¹⁹ REINO UNIDO. *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014*. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>> Acesso em: 08 mar. 2018.

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26.ed. rev., ampl. e atual até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

Por vezes, há interesses que atingem até mesmo a Constituição Federal, nesse sentido a tomada de decisão, com informações de diversos grupos, representa um ganho na aplicação do princípio da moralidade.

De todos os princípios atinentes à administração pública, o que mais se destaca quando da regulamentação da prática do Lobby, é certamente a Publicidade. Para Gilmar Ferreira Mendes²¹ esse princípio está diretamente ligado ao direito de informação do indivíduo e o dever de transparência do Estado.

A CRFB é promulgada em 1988 tendo como objetivo trazer transparência a um país recém saído de uma ditadura civil-militar. Ao longo de sua existência, diversos mecanismos de transparência foram sendo criados e aperfeiçoados. Deve-se destacar a Lei de Acesso à informação como importante instrumento do princípio da Publicidade.

Como visto em capítulo anterior, a Lei nº 12.527/11 é arcabouço legislativo essencial para a regulamentação do Lobby. Ao analisar-se no Direito Comparado, verificamos que as mais diversas legislações trazem em verdade publicidade às relações entre grupos de pressão e grupos políticos, em destaque, os administradores e legisladores.

Há no Brasil desenvolvimento tecnológico e legislativo apto a propiciar uma ampla divulgação dos dados da administração pública. A transparência instalada no regime de 1988 deixa de ser meramente formal e atinge, nos dias atuais, dimensão material.

Diante de todo o avanço experimentado é mister que se divulguem também os dados referentes às relações entre particulares e as esferas em que são tomadas as decisões, é esse o cerne da proposta que tramita atualmente sobre o tema tratado neste artigo.

CONCLUSÃO

Verifica-se, da análise realizada nos capítulos anteriores, que a ordem constitucional brasileira e o atual estágio de desenvolvimento da legislação de transparência, em destaque a Lei nº 12.527/11, comportam e estimulam a edição de legislação que vise a regulamentar a prática do Lobby.

O atual Projeto de Lei nº 1202/07 possui grande similitude com o diploma norte-americano que versa sobre a mesma matéria. Da análise do histórico legislativo sobre o Lobby conclui-se que, pela primeira vez, o Brasil reúne as condições ideais para sua edição, a

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 363-364.

sociedade apresenta-se madura e politicamente, exige das representações políticas, transparência e decisões tecnicamente embasadas.

O amadurecimento das instituições e a consolidação da lei de transparência tornam a aprovação do projeto desejável e mesmo recomendável para induzir um novo marco das relações entre agentes públicos e privados. A OCDE, em seu relatório para a América Latina, aponta a prática como positiva para o ambiente produtivo e econômico dos países da localidade.

Em comparação às demais nações latino-americanas, temos que o Brasil possui grau similar de desenvolvimento sobre a temática. Na região, com o advento de diversos governos neoliberais, iniciou-se a discussão sobre a legislação de regulamentação da atuação dos diversos grupos de pressão.

À luz do ordenamento constitucional, como observado na doutrina, a edição de uma legislação que trate sobre o tema tem o condão de privilegiar os princípios norteadores da Administração Pública presentes no art. 37 da CRFB/88.

Conclui-se que a edição da referida norma, já em avançado debate na sociedade, é importante não apenas para garantir a transparência nas relações entre agentes públicos e privados, mas também favorece o diálogo entre interesses distintos, um maior acesso à informação por parte do administrador público e legislador e ainda configura prestígio aos princípios fundantes da administração pública brasileira.

Com todos os efeitos jurídicos positivos, a regulamentação também tem o condão de propiciar ganhos econômicos, estimular legislações mais bem editadas e decisões melhor informadas. É, portanto, instituto que requalifica as relações público-privadas no Brasil e pode, com o atual paradigma de regulamentação, representar ganho de eficiência para as mais diversas áreas.

Verifica-se que há legislações sobre o tema em grande número de países ocidentais. O instituto está maduro e destaca-se que o Projeto de Lei brasileiro é em muito inspirado na legislação norte-americana com todas as suas evoluções e alterações. A sistemática brasileira aproveita pontos positivos e se coaduna perfeitamente com os preceitos da Carta Magna brasileira.

O Projeto de Lei é essencial, portanto, para a modernização das relações entre agentes públicos e privados. Verifica-se constitucional, em linha com o que há de mais moderno no Direito Comparado e vai ao encontro dos anseios da população. A regulamentação da prática do Lobby possibilitará ainda a tomada de decisões conscientes e informadas possibilitando um melhor debate de ideias. O Projeto de Lei trará ainda segurança jurídica nas relações entre

grupos de pressão e autoridades públicas.

A regulamentação das relações entre grupos de pressão e os agentes públicos expressam um sentimento que permeia a sociedade brasileira de exigir mais transparência e abertura da forma como esses grupos se influenciam. O Brasil atingiu a maturidade constitucional e infraconstitucional necessárias para que a regulamentação do Lobby seja aprovada sendo, portanto, desejável a aprovação do Projeto de Lei nº 1202/07.

Distintamente dos Projetos de Lei anteriormente apresentados no Congresso Nacional o atual projeto surge em momento propício do desenvolvimento legislativo pátrio. À luz do ordenamento nacional o Projeto de Lei nº 1202/07 se revela em verdade de pouca inovação sendo a consolidação de um processo legislativo.

A busca por mais transparência e pelo esclarecimento das relações entre agentes públicos e privados não esta restrita ao Brasil. Como demonstrado é nítido o esforço nos países europeus e latino americanos na busca por melhores práticas legislativas e governamentais. A partir da década de 90 diversas tentativas de modernização dos modelos de Estado vão se espalhando pelo globo, a regulamentação do Lobby é prática comum aos países que buscam atingir um novo patamar de governança política.

Deve-se ainda verificar que a prática do Lobby tem o condão de trazer ao legislador e ao administrador público opiniões, conceitos, dados que as equipes de assessoria não conseguiriam reunir. Os grupos de pressão, especializados em matérias singulares, possuem melhores condições de reunir todo o conjunto de referências necessárias e apresenta-las ao ator político. Caberá, portanto, ao conjunto das pessoas que compõem o quadro técnico auxiliar a interpretação e análise dos dados que considerarem pertinentes.

Embora revestido de preconceito e mesmo caráter pejorativo, a prática do Lobby jamais deixou de ser realizada em nosso país. É essencial às instituições democráticas o contato entre agentes públicos e privados. É saudável que as decisões técnico-políticas sejam tomadas com base em dados da sociedade civil. Atualmente a prática ocorre sem a devida regulamentação o que possibilita toda a sorte de desvios de conduta nessas relações.

O Projeto de Lei nº 1202/07 é uma chance de modernizar o arcabouço legislativo sobre o tema. Através da regulamentação a prática do Lobby será potencializada e permitirá que grupos de pressão representativos de toda a sociedade civil tenham acesso às esferas de decisão da Administração Pública auxiliando a função Legislativa e Executiva.

CANADA. The Lobbying Act. Disponível em: <https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00008.html> Acesso em: 08 mar. 2018.

CHILE. Regulación de la Actividad de Lobby. Disponível em: <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>> Acesso em: 08 mar. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Lobby disclosure act. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm> Acesso em: 10 mar. 2018.

FRANÇA. Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. Disponível em: <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet#rub1-onglet2> Acesso em: 08 mar. 2018.

HOLTEZMAN, Abraham. *Interest group and lobbying*. New York: Macmillan Co., 1966.

ISRAEL. The Lobbying Act. Disponível em: <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/17/3/207_3_2.rtf> Acesso em: 08 mar. 2018.

MACIEL, Marco Antonio de Oliveira. *Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação*. Brasília: Senado Federal, 198.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Método, 2012.

OCDE. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf/view>>. Acesso em 24 abr. 2018.

PAÍSES BAIXOS. Lobbyisten. Disponível em: <https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten> Acesso em: 08 mar. 2018.

POLONIA. lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Disponível em: <<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414>> Acesso em: 08 mar. 2018.

REINO UNIDO. Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>> Acesso em: 08 mar. 2018.

RODRIGUES, Ricardo Jose Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 49, n. 196, p. 83-93., out./dez. 2012.