



Abrig

Associação Brasileira de
Relações Institucionais
e Governamentais

Regulamentação das Relações Institucionais e Governamentais

Uma tendência global



Estudo sobre a regulamentação da atividade de Relações Institucionais e Governamentais no Brasil e um *benchmarking* de cases de outros países.

Responsáveis técnicos

Manoel Leonardo Santos - Professor do departamento de ciências política da UFMG

Carolina Amaral Venuto – Presidente da Abrig

Atualizado em janeiro/2023



Regulamentação de RIC: Uma tendência global

Estamos na era da informação. A sociedade tem o direito de monitorar a atividade dos governos. As autoridades são cobradas para que exerçam suas atividades de maneira íntegra. Sem participação dos cidadãos, não há democracia.

EUA

- Iniciativa em regulamentar o lobby mais severa;
- Última revisão em **2007**, (a *Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto*);
- **Queda de 16%** no número de registros após a revisão.

CHILE

- Regulamentação mais **simples e desburocratizada**;
- Lei de Lobbying aprovada em **2014**;
- **Inversão da lógica da transparência** - cabe primordialmente às autoridades públicas;
- Resultados positivos;
- **4.017 profissionais e entidades registrados**.

Segundo a OCDE, até a década de **1990**, apenas **Estados Unidos, Alemanha, Austrália e Canadá** contavam com legislação regulamentando o lobby. Mas o século XXI foi marcado por muitas iniciativas. **Até 2014, pelo menos 11 países regulamentaram a atividade**, e hoje, algum tipo de regulamentação do lobby **já existe em pelo menos 40 países**, segundo o Comparative study of lobbying regulation mechanisms, realizado pela High Authority for Transparency in Public Life (Outubro 2020).

UNIÃO EUROPEIA

- Regulamentação mais **simples e desburocratizada**; Iniciativas do Parlamento Europeu (1996) e da Comissão Europeia (2008). Em **2011** a UE criou o *Joint Transparency Register* (JTR);
- Cadastro voluntário;
- Resultados positivos;
- **11.898 registros** de profissionais e entidades (2020).

Posição da Abrig

- Regras claras, transparentes, democráticas e não burocráticas para a atividade de RIC;
- Seguir as diretrizes da OCDE;
- A adequação da nova legislação à definição atualizada de RIC, conforme CBO;
- Regulamentação simples e eficiente, sem, contudo, perder de vista a transparência e a eficácia;
- O conjunto de proposições já apresentadas no Brasil (cerca de 15) deve ser o ponto de partida dos debates;
- Deve tratar do comportamento ético de autoridades públicas e da conduta daqueles que buscam influenciar sua tomada de decisões;
- Guardar relação estreita com a legislação vigente;
- Levar em conta a força da auto-regulamentação como elemento complementar;
- Dados Abertos (Lei de Acesso à Informação).

BRASIL

- **CF 1988** consagra o direito de petição (qualquer pessoa pode invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação);
- **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: primeiro passo para reconhecer a atividade de RIC - **357 profissionais** de entidades de classe e **597 representantes de órgãos públicos** credenciados no Parlamento;
- Tramitação: **1984**, com o projeto do **Senador Marco Maciel** +15 iniciativas legislativas, sem convergência para aprovação | **PL 1202/2007**, do deputado Carlos Zarattini (PT/SP) | **substitutivo aprovado pela CCJ** - recebeu em 04/04/2018 parecer do Plenário - Subemenda Substitutiva Global;
- **2018** - Inclusão da atividade na **Classificação Brasileira de Ocupação** - CBO;
- **2020** - A ABRIG e a ABNT lançam um **Guia de Práticas Recomendadas para a atividade de RIC**;
- **2021** - O Poder Executivo apresenta o **PL 4391/21**, que dispõe sobre a **representação privada de interesses** realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos;
- **2022** - Aprovado o Requerimento de Urgência **REQ 630/2022** ao **PL 4391/2021**;
- **2022** - O PL 4391/2021 é apensado ao **PL 1202/2007**;
- **2022** - **Câmara dos Deputados aprova o PL 1202/2007 e seus apensados** em votação simbólica no Plenário da Casa, nos termos do substitutivo do deputado Lafayette de Andrada (REP/MG). O projeto passa a tramitar no Senado como PL 2914/2022.



SUMÁRIO

Sumário Executivo	05
Regulamentação de RIG no mundo	05
A experiência internacional: o que aprendemos?.....	05
A Regulamentação de RIG no Brasil	06
Pontos de reflexão.....	07
Qual é a posição da Abrig?	08
RIG no Brasil.....	09
Introdução e contexto	09
Divergências	10
O que se pode aprender com a experiência internacional?	12
Estados Unidos	12
União Europeia	14
Chile.....	16
Diretrizes da OCDE	18
Posição da Abrig	22
Recomendações.....	23
Referências	23

Regulamentação de RIC

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Regulamentação de RIC no mundo

Algum tipo de regulamentação do lobby já existe em pelo menos 40 países, e as experiências são muito variadas. Não existe uma receita pronta, um modelo a ser seguido. Algumas jurisdições preferiram adotar modelos menos restritivos e mais simplificados de regulamentação, como a União Europeia e o Chile, enquanto nos EUA a iniciativa em regulamentar o lobby foi mais severa, e teve sua última revisão em 2007, quando foi implementada a **Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto**.

2. A experiência internacional: o que aprendemos?

Nos Estados Unidos, onde a legislação é considerada a mais ampla, se comparada a outros países, criou-se vários impedimentos e exigências e isso gerou o efeito contrário ao esperado. Depois da **revisão da legislação, em 2007**, o número de cadastros diminuiu fortemente. O cadastramento, que vinha crescendo até a reforma, durante o período de pós-reforma, decresceu. Observou-se nesse período um valor médio de **12 mil registros**. Sem a intervenção, a projeção era de que deveríamos esperar **14,21 mil registros**. Portanto, o efeito da reforma foi a **queda de 16% no número de registros**. Estima-se que mais de dois mil profissionais e firmas deixaram de se cadastrar, passando fora do radar do poder público.

Na **União Europeia e no Chile**, o caminho encontrado foi uma regulamentação mais simples, que se mostrou mais eficiente. Depois das iniciativas do **Parlamento Europeu (1996)** e da **Comissão Europeia (2008)**, foi realizada uma mudança significativa. **Em 2011 a UE criou o Joint Transparency Register (JTR)** uma iniciativa conjunta entre a Comissão Europeia e Parlamento Europeu. Essa iniciativa, associada aos incentivos dados ao cadastramento, e sua forma simplificada, vem mostrando resultados. Mesmo exigindo informações de quais interesses representa, dados dos contratantes e declarações financeiras, o cadastramento vem crescendo desde a mudança. **Em 2020 (novembro), o cadastro já conta com 11.898 registros**, mesmo sendo voluntário. Os dados são de fácil acesso para a população, garantindo transparência e monitoramento.

No Chile, a Lei de Lobbying aprovada em 2014, também não prevê o cadastramento obrigatório, mas se diferencia da UE em um ponto importante. Cabe aos funcionários públicos e políticos a responsabilidade de registrar as reuniões, presentes e viagens, identificando os participantes e doadores. Essa inversão da lógica da transparência, que no Chile não cabe exclusivamente aos profissionais de RIC e grupos de interesse, e sim primordialmente às autoridades públicas, vem dando resultados. Hoje existem mais de **4.017 profissionais e entidades registrados** – profissionais, grupos de interesse e empresas que declaram que fazem lobby. Antes da entrada em vigor da lei esses dados simplesmente não existiam. Sua disponibilidade para consulta pública garante transparência, e é uma excelente ferramenta de supervisão pública do processo político.

3. A Regulamentação de RIG no Brasil

O Brasil tem como um de seus princípios fundamentais viver em uma sociedade democrática pluralista, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso V. No inciso XXXIV do artigo 5º a Carta Magna consagra o direito de petição, que é definido como o direito dado a qualquer pessoa que invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação.

Isso deixa claro que a atividade de RIG é legítima e, portanto, não deve sofrer impedimentos ou restrições, gerados por legislação infraconstitucional.

O artigo 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados deu o primeiro passo para reconhecer a existência de grupos de influência no Parlamento. **Hoje são 357 profissionais de entidades de classe e 597 representantes de órgãos públicos credenciados.**

Em que pese a longa história de tramitação de 15 iniciativas legislativas não foi possível ainda chegar a um texto que convergisse para aprovação.

O **PL 1202/2007, do deputado Carlos Zarattini (PT/SP)**, foi a proposição que teve um engajamento maior. A proposta, no entanto, recebeu substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e, já no Plenário, após apresentação de emendas, recebeu parecer com Subemenda Substitutiva Global, que aguardava inclusão em pauta. O parecer de Plenário foi proferido em 04/04/2018.

Lançado em dezembro de 2020, o **Plano Anticorrupção do Governo Federal** está se desdobrando em diversos mecanismos que visam prevenir ações ilícitas e aumentar a transparência na Administração Pública. Uma das entregas do Plano é o **Decreto nº 10.889/21**, que objetiva regulamentar a divulgação de agenda dos agentes públicos do Poder Executivo Federal e instituir o Sistema e-Agendas, desenvolvido pela Controladoria Geral da União. Até o final de 2022 serão entregues em torno de 40 ações previstas no documento.

A Política de Transparência de Agendas é um conjunto de normas que já está em vigor desde fevereiro de 2022, com novas regras para a participação de agentes públicos em audiências que objetivam a defesa privada de interesses, além de regras que versam acerca do recebimento de brindes, presentes e hospitalidade de agentes privados. Entretanto, os dois capítulos do decreto que falam sobre a divulgação dos compromissos das autoridades e sobre o e-Agenda entraram em vigor a partir de outubro.

Por meio do Plano Anticorrupção, o país pretende criar uma **cultura de integridade** e implantar **mecanismos efetivos de compliance**. Com a inauguração do e-Agenda espera-se que a atividade dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) ganhe mais confiança, com o estabelecimento de seu caráter legítimo perante a sociedade, e que os conflitos de interesses nas relações público-privadas sejam mitigados. O sistema permitirá que tanto os lobistas quanto a sociedade civil, de maneira geral, tenham **acesso a informações imprescindíveis** para acompanhar a atuação legal dos agentes públicos federais na tomada de decisões relevantes e na implementação de políticas públicas.

Outra entrega do Plano é o **Projeto de Lei nº 4391/21, encaminhado ao Congresso pelo governo** em dezembro de 2021. O PL dispõe sobre a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos.

Ao chegar na Câmara, a proposta foi **apensada ao PL nº 1202/07**, no entanto, em março de 2022 elas acabaram sendo desapensadas. O Projeto de Lei nº 4391/21 foi despachado para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e, conclusivamente, para a Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania (apenas para análise de constitucionalidade).

Em junho de 2022, a Abrig foi convidada, junto a outras entidades e representantes da sociedade civil, a participar da audiência pública promovida pela Comissão de Trabalho e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados. A audiência foi convocada pelo relator da Comissão, deputado Augusto Coutinho (Republicanos/PE), a fim de escutar as partes interessadas na promulgação da lei.

Cerca de dois meses depois, o país avançou mais uma etapa na direção da transparência e da integridade. A Câmara dos Deputados aprovou o **requerimento de urgência do PL nº 4391/2021, o REQ 630/2022**, e, a partir de então, o PL poderia entrar na pauta do Plenário a qualquer momento, sem a necessidade de tramitar em outras comissões. O pedido foi feito pelo deputado Lafayette de Andrada, vice-líder do Republicanos, que em novembro tornou-se relator do projeto de lei na Câmara.

Em novembro de 2022, o PL 4391/2021 foi apensado novamente ao PL 1202/2007. Em pauta desde o início do mês, o projeto foi colocado em votação na forma do substitutivo apresentado pelo relator, deputado Lafayette de Andrada (Republicanos/MG), e foi aprovado na noite do dia 29 por votação simbólica. Em seguida, a matéria foi encaminhada ao Senado Federal, onde passou a tramitar como **PL nº 2914/2022** e aguarda despacho da Mesa Diretora.

4. Pontos de reflexão:

As propostas do Governo Federal, com o **Decreto nº 10.889/21** e o **PL nº 4391/21**, bem como o **PL 1202/2007**, com autoria do deputado Carlos Zarattini (PT/SP) e relatoria do deputado Lafayette de Andrada (Republicanos/MG), captam muito bem o debate que a Abrig vem promovendo. Recentemente, a Associação teve alguns marcos importantes, como ter a atividade incluída na **Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)**, a construção da **Prática Recomendada** em parceria com a ABNT, o **Prêmio Marco Maciel**, e, agora, mais um grande passo: a aprovação do projeto de lei pela Câmara dos Deputados, sobretudo, com um texto substitutivo que dialoga com as propostas defendidas pela entidade.

O **sistema E-Agenda** trará a possibilidade de concentrar as informações sobre políticas públicas e relacionamento em uma plataforma fácil e tecnológica. O Legislativo já possui uma base de informações abertas quanto à tramitação democrática das propostas na Casa e, agora, o Executivo também terá, o que vai permitir o **cruzamento de informações e análise de dados**. Esse é um passo muito importante para a profissionalização da atividade de RIC. O custo de gerir essas informações, publicizá-las e organizá-las será da autoridade pública.

5. Qual é a posição da Abrig?

A Abrig defende toda e qualquer iniciativa em âmbito legislativo ou executivo que busque definir regras claras, transparentes, democráticas e não burocráticas para a atividade de RIG. E defende que a regulamentação é necessária no Brasil, devendo seguir alguns princípios.

1. **A diretrizes da OCDE.** A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE sugere que a transparência, a integridade e a eficácia são fatores que estimulam a adoção de leis do lobby;
2. A adequação da nova legislação à **definição atualizada de RIG, conforme CBO;**
3. **Regulamentação simples e eficiente.** A exemplo das experiências da União Europeia e do Chile, que apostaram em legislações;
4. A experiência internacional com a regulação do lobby deixa claro que é necessário dar transparência às atividades do lobby, mas só transparência não resolve. **A transparência deve ser acompanhada de integridade e a eficácia deve acompanhar ambos;**
5. Como ainda não há legislação vigente no Brasil, parece prudente começar com **uma legislação mais simplificada**, sem, contudo, perder de vista a transparência e a eficácia. A exemplo dos outros países, certamente revisões serão necessárias e, correções podem ser feitas no futuro.
6. **O conjunto de proposições já apresentadas no Brasil (cerca de 15) deve ser o ponto de partida dos debates.** Essas proposições são um importante repositório de ideias. Um longo período de maturação já foi experimentado e desprezar essa experiência é um erro.
7. A regulamentação do lobby **deve tratar tanto do comportamento ético de autoridades públicas quanto da conduta daqueles que buscam influenciar sua tomada de decisões.**
8. A legislação a ser adotada deve guardar **relação estreita com a legislação vigente** que visa cuidar do sistema de integridade, especialmente com a Lei de Acesso à Informação.
9. **Não se deve desprezar a força da autorregulamentação** como elemento complementar. Certamente a autorregulamentação deve fazer parte do ambiente regulatórios, ajudando a construir o sistema de integridade (a Abrig já apresentou proposta de regulamentação e a coloca à disposição dos legisladores).
10. **Utilizando o conceito de Transparência Ativa da Lei de Acesso à Informação** (Lei no. 12.527/11), pode-se solicitar ao Parlamento que disponibilize os dados de forma on-line, em formato de Dados Abertos.

RIG no Brasil

Introdução e contexto

A cronologia do RIG no Brasil

O Brasil tem como um de seus princípios fundamentais viver em uma sociedade democrática pluralista, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso V. Ainda, no inciso XXXIV do artigo 5º a Carta Magna consagra o direito de petição, que é definido como o direito dado a qualquer pessoa que invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação.

Isso nos faz interpretar que a atividade de RIG seja algo legítimo. Em 1972, a Câmara dos Deputados apreciou o Projeto de Resolução nº 38, que alterou o Regimento Interno da Casa, com a previsão de credenciamento de entidades de classe de empregados e empregadores, além de órgãos de profissionais liberais, para atuar legitimamente nas dependências da Casa como grupos de pressão.

Esse projeto deu origem ao artigo 60 do Regimento Interno da Câmara, que deu o primeiro passo para reconhecer a existência de grupos de influência no Parlamento. Como se vê, o próprio Legislativo já reconheceu e formalizou a atuação dos profissionais que atuam na defesa de interesses legítimos de setores da economia e da sociedade no processo de elaboração normativa, os quais totalizam hoje o número de 357 profissionais de entidades de classe e 597 representantes de órgãos públicos e credenciados na Câmara dos Deputados.

Apesar desse reconhecimento, desde a primeira iniciativa legislativa, em 1984, com a **apresentação do projeto de lei do Senador Marco Maciel**, um longo caminho tem sido percorrido sem uma Lei efetiva. Muito tempo e vários acontecimentos de repercussão nacional e internacional depois e ainda não temos essa segurança legal, que permita que a democracia possa ser exercida de forma mais transparente e equânime.

A atividade de lobby, parte das atividades exercidas pelo profissional de RIG, tem uma conotação negativa e enfrenta resistências na cultura política e democrática. Essa “criminalização” tem prejudicado o exercício da democracia e o avanço de discussões essenciais para a sociedade. É através do diálogo, da apresentação de propostas e da abertura para o debate, que novas ideias, oportunidades e decisões podem prosperar.

O lobby já é regulamentado em vários países. Na Inglaterra, o lobby surgiu com a Carta Magna de 1628, com a “petição de direitos”, a Common Law que impôs limites ao poder do Rei e conferiu ao povo inglês o direito de reivindicar abertamente os seus direitos por meio do Parlamento.

Entretanto, foram os EUA que lideraram a discussão e a iniciativa em regulamentar o lobby de forma clara. A primeira emenda da Constituição dos EUA garante a qualquer cidadão o direito “de fazer pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas” e de forma concisa proíbe o Congresso de restringir a atividade. A legislação que atualmente regula o lobby nos Estados Unidos é a Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto, de 2007.



No Brasil, em 2018, a atividade de lobby foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho, no Cadastro Brasileiro de Ocupações, sob o nome de “profissional de relações institucionais e governamentais”. Dessa forma, a atividade passou a ser identificada por um documento oficial. No amplo processo de debates que precedeu o reconhecimento, temas como a nomenclatura que deveria ser adotada, a transparência dos pleitos feitos ao governo e a determinação de que atividades compunham o fazer profissional daqueles que atuam com RIG foram objeto de muita discussão. Ao final, o reconhecimento foi, ele mesmo, resultado da ampla participação de profissionais da área, mostrando a importância da garantia do direito de participação ativa em decisões governamentais.

Uma importante consequência da não regulamentação da atividade de RIG é a falta de análise e conteúdo explicativo do setor. Em países onde há regulamentação, os pesquisadores acessam dados unificados e qualificados, como empresas que contratam, áreas de concentração, quem são esses profissionais e qual o perfil que prevalece, entre outras informações importantes para um panorama condizente com a realidade.

No Brasil, uma primeira tentativa de raio x do setor, intitulada de “O Perfil do Profissional de Relações Governamentais” apontou a possibilidade de existirem 96 mil profissionais de RIG. O mesmo trabalho ponderou, no entanto, que pesquisa na base de dados do LinkedIn, rede social profissional, apontou que apenas 8.056 perfis se auto declaram profissionais de RIG (GALVÃO, 2019).

Apesar de imprecisos, esses dados mostram a magnitude desse mercado, mas também a intensa participação de profissionais e entidades de representação de interesse que hoje atuam no sistema político brasileiro. Os dados apontam, ainda, que a atividade sofre de um problema comum em outros países, o sub-registro.

Tudo isso demonstra que qualquer tentativa de regulamentação deve passar por um escrutínio cuidadoso de ideias e uma revisão constante dos fatos e das propostas.

Divergências

Em que pese a longa história de tramitação de aproximadamente quinze iniciativas legislativas (Santos e Cunha, 2015) não foi possível ainda chegar a um texto que convergisse para uma proposta que pudesse ser aprovada.

Dentre todas as propostas discutidas até hoje no Congresso, os principais pontos de divergência são:

- Cadastro obrigatório para exercício da atividade;
- Abrangência para toda a Administração Pública Federal;
- Publicidade das informações a respeito das atividades de representação de interesse, inclusive dos documentos trocados;
- Obrigatoriedade de curso de formação;
- Quarentena, nos termos da Lei nº 12.813/2013, sendo quatro anos para chefes do Executivo



- **Principais pontos do relatório do deputado Lafayette de Andrada (Republicanos/MG) ao PL nº 1202/2007 e seus apensados, aprovado no Plenário da Câmara em 2022:**

- A atividade existe no mundo todo e é regulamentada nos países mais desenvolvidos, porque representa segurança jurídica e ajuda a atrair investimentos.
- O modelo adotado confere ao agente público o dever de coletar as informações, publicizá-las e mantê-las atualizadas, cabendo ao representante de interesses o envio dessas de forma fidedigna.
- O PL inclui agentes públicos dos três Poderes em transparência ativa em face de interações de representação de interesses. Respeita, no entanto, as informações com sigilo legal ou empresarial.
- O texto do relator incentiva a representação legítima de interesses com dispositivos que conferem os meios de exercer o direito de participação e de denunciar caso ocorra o seu cerceamento, imputando penalidades ao agente público.
- O relatório consolida, dentre outros, os valores da transparência, ética, legalidade, integridade, liberdade de manifestação e promoção do acesso de entidades da sociedade civil aos processos decisórios do Estado.
- O relatório diferencia a representação profissional do exercício eventual de acompanhamento das atividades governamentais por parte do cidadão.
- O relatório inova ao submeter agentes públicos que exercem a atividade aos mesmos ditames a que ficarão submetidos os agentes privados.
- O parecer também inova ao respeitar as diferentes dinâmicas do Executivo e do Legislativo, prevendo o envio de informações pelo representante de interesses após a realização da interação com a autoridade pública em exercício de defesa de interesse.
- O relatório permite as interações informais de relacionamento, quando não realizadas no exercício de defesa de interesse. Ainda, traz mais segurança ao definir critérios transparentes para o oferecimento de brindes e hospitalidades legítimas.
- O relator inclui garantia de credenciamento aos representantes que o solicitarem para acesso às instalações dos três Poderes.
- O relatório separa a atuação do representante de interesses na pessoa física e na pessoa jurídica, impondo responsabilizações aplicadas separadamente.
- O parecer apresenta inovações emprestadas de outras normas do ordenamento jurídico brasileiro, como da Lei de Acesso à Informação, da Lei dos Conflitos de Interesses, da Lei Anticorrupção, entre outras
- No dispositivo das penalidades o texto do relator confere maior dosimetria, incluindo a possibilidade de advertência e multa, além da suspensão. Ainda, define regras mais claras do seu processamento.

O texto aprovado pela Câmara é fruto de diferentes entendimentos sobre porque regulamentar, o que regulamentar e como regulamentar. Em boa medida, essas diferenças refletem a polêmica envolvida na regulamentação do lobby no mundo, pois existe uma variedade imensa de formas de regulamentar e a experiência acumulada em outros países,



embora rica e inspiradora, até então não tinha encontrado consenso em como fazê-lo no Brasil.

O texto aprovado de forma consensuada pelos diversos partidos da Câmara respeitou o acúmulo dessas discussões e trouxe um modelo não burocratizante, que garante transparência, mas também a democratização da atividade.

É certo que ajustes ainda podem ser feitos no Senado Federal, porém, há de se louvar os trabalhos realizados na Câmara por, enfim, proporcionar um consenso quanto ao modelo da regulamentação, seu alcance e, principalmente, sua relevância.

O que se pode aprender com a experiência internacional?

Estados Unidos

A Lei de Regulação do Lobby dos Estados Unidos de 1946 destaca-se como exemplo negativo. A legislação previa o registro de lobistas, mas não o monitoramento. Em 1991, o *United States Government Accountability Office* (GAO) realizou uma auditoria dirigida às atividades de lobby e averiguou que 10 mil lobistas dos 13,5 mil que constavam de um diretório nacional do lobby não estavam registrados. O resultado da auditoria contribuiu para se produzir uma nova lei de lobby, a Lei da Transparência do Lobby, de 1995. Essa lei vigorou até 2007, quando um grande escândalo impulsionou uma mudança.

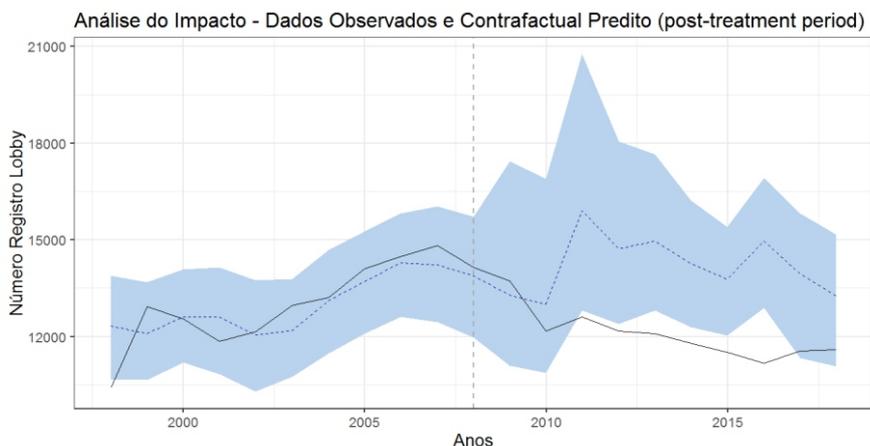
A legislação de 2007 serve como um bom exemplo de eficácia na regulamentação do lobby, mas é polêmica. Até sua aprovação era muito difícil para o Ministério Público Federal dos Estados Unidos processar lobistas. Em 2008, o Senado e a Câmara dos Representantes enviaram ao Ministério Público 418 casos para serem investigados. Em 2009, esse número subiu para 457 casos, mas seus efeitos são contestáveis.

Tudo indica que o endurecimento da legislação gerou um efeito inesperado, que ficou conhecido como *shadow lobbying*. Logo no ano seguinte à revisão da lei, os números relativos aos registros dos lobistas e também do valor declarado na atividade começou a cair fortemente. Um grande número de lobistas passou a não se registrar, passando a agir nas sombras.

O gráfico abaixo mostra a magnitude do decréscimo. Antes de 2007 o registro vinha crescendo continuamente, e passou a cair significativamente no período pós revisão da lei. Durante o período de pós-intervenção observou-se um valor médio de 12 mil registros. Sem a intervenção (projeção indicada pela linha pontilhada), deveríamos esperar 14,21 mil registros (95% de intervalo de confiança). Portanto, o efeito da intervenção foi queda de 16% no número de registros. A probabilidade desse resultado ser fruto do acaso é de $p=0,006$. Isto significa que o efeito causal pode ser considerado estatisticamente significativo.



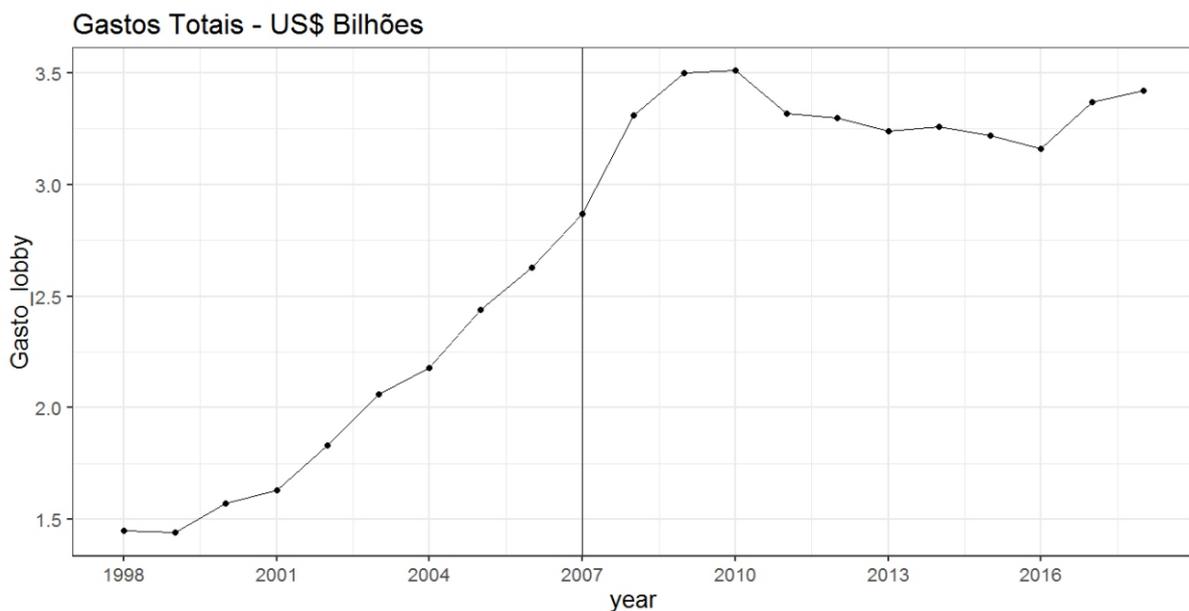
Gráfico 1 - Queda dos registros antes e depois de 2007, USA.



Fonte: Santos, Pinheiro e Silva (2020), com base no modelo de BRODERSEN et al (2015) *Inferring Causal Impact Using Bayesian Structural Time-Series Models. The Annals of Applied Statistics, Vol. 9, No. 1, 247-274. (Google, Inc).*

O mesmo aconteceu, embora com menos intensidade, com o valor declarado em atividades nos relatórios apresentados ao órgão de registro. Entre 1998 e 2007, a taxa de crescimento do valor declarado foi de 0,16 ao ano, depois da revisão da lei passou a ser negativa, com -0,03 ano (calculado até 2015).

Gráfico 2 - Queda dos registros de gastos, antes e depois de 2007, USA.



Fonte: Santos, Pinheiro e Silva (2020)



A evolução da regulação do lobby nos Estados Unidos mostra que a opção daquele país foi pelo progressivo endurecimento da legislação. Segundo o indicador da CPI score (<https://publicintegrity.org>) a legislação norte americana está no topo do índice que mede o grau de regulamentação. Assim, o excessivo rigor da legislação tornou o ambiente regulatório pouco favorável ao registro e à declaração de gastos, e não foi capaz de garantir a transparência. Consequentemente, não contribuiu, e provavelmente comprometeu, ainda mais a integridade do sistema.

A literatura corrobora esses achados. *“Nine years later, the result of the law is very nearly the opposite of what the American public was told it was getting at the time. Not only did the lobbying reform bill fail to slow the revolving door, it created an entire class of professional influencers who operate in the shadows, out of the public eye and unaccountable”* (Isaac Arnsdorf, 2016). Os motivos apontados são “as brechas na legislação, que combinadas com restrições mais onerosas [ampliação da quarentena, por exemplo] inibiram o registro e fizeram pouco para reduzir, em termos reais, a prática do lobby” (Sotero e Prusa, 2018).

União Europeia

Depois das iniciativas do Parlamento Europeu (1996) e da a Comissão Europeia (2008), foi realizada uma mudança significativa. Em 2011 a UE criou o *Joint Transparency Register* (JTR) uma iniciativa conjunta entre a Comissão Europeia e Parlamento Europeu.

A iniciativa do *Joint Transparency Register* (JTR), que chamamos aqui de Registro de Transparência Conjunta, foi uma iniciativa que representou mudança positiva em relação à regulação antecedente, o que pode ser explicado com base no “aprendizado de políticas”. As mudanças realizadas foram as seguintes.

Definição de lobby: toda atividade realizada com o objetivo de influenciar diretamente a formulação ou implementação da política e do processo de tomada de decisão das instituições EU, independentemente do canal ou meio de comunicação usado” (IA 2011: Art. 8).

Categorias: o art. 9 e 10 definem as organizações que se enquadram nas disposições do JTR. Isto define claramente o escopo do registro, por categorias independentes, sendo elas:

- Consultores profissionais/escritórios de advogados/consultores independentes
- Lobistas internos e associações sindicais/empresariais/profissionais
- ONGs
- Grupos de reflexão, instituições acadêmicas, de investigação e Think Thanks,
- Organizações representativas de igrejas e comunidades religiosas
- Organizações representativas de autoridades locais, regionais e municipais, outras organizações públicas ou mistas, etc

Registro: ao se registrar, os lobistas devem fornecer informações pessoais e informações e detalhes sobre a organização que representam. Isso inclui: (i) nome e contatos do lobista; (ii) nome e contatos da organização, incluindo a pessoa legalmente responsável pela organização e o (iii) número de lobistas que trabalham para ela. Além disso, o lobista deve fornecer informações sobre (iv) os interesses da organização e o (v) campo de atividade. O registro também inclui (vi)



aceitação do código de conduta. Informações pessoais adicionais tem que ser divulgadas a fim de receber o passe anual para acessar o Parlamento Europeu.

O registro, no entanto, permanece voluntário. A Comissão incentiva os grupos a se registrar para receber convites por e-mail para reuniões com grupos de interesse registrados e a Comissão/Parlamento quando a política é discutida. Mas, isso é considerado um pequeno incentivo uma vez que grupos de interesse estabelecidos já detêm uma quantidade considerável de informações, acesso e conhecimento sobre a agenda e para quem direcionar no processo de lobby.

Informações financeiras: os lobistas não são obrigados a enviar regularmente relatórios de gastos. Porém, no momento do registro, tem que fornecer informações financeiras sobre a organização e suas atividades.

- A norma diferencia diferentes tipos de entidade:
- Consultorias profissionais e escritórios de advocacia devem divulgar o volume de negócios das atividades de lobby, bem como a remuneração de contratos de lobby com os clientes.
- Lobistas internos devem fornecer uma estimativa dos custos de lobby na UE.
- ONGs e outros grupos têm que especificar o orçamento geral discriminando das principais fontes de financiamento.
- Todas as organizações registradas devem divulgar o montante de financiamento recebido por instituições da EU.

Arquivo eletrônico e acesso: *The Joint Transparency Register Secretariat (JTRS)*, a agência de monitoramento composta por funcionário do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, e dependente Secretariado Geral da Comissão Europeia, Comissão estabelecida por acordo interinstitucional entre o PE e a Comissão, permite o registro online. Todas as informações divulgadas podem ser pesquisadas no site do registro e os arquivos da organização podem ser baixados livremente.

Porta giratória: o JTR não estabelece quarentena para ex-deputados, ex-comissionários ou funcionários públicos de alto escalão. No entanto, tanto o PE como a Comissão têm códigos de conduta que regulam as questões de acumulação de papéis, aceitação de presentes e períodos de quarentena. Em particular, uma quarentena pelo período de 18 meses aplica-se a ex-comissionários e de 12 meses para altos funcionários.

Enforcement/Execução: O JTRS, responsável pela gestão do cadastro e pelo monitoramento do cumprimento de suas regras tem poderes de monitoramento apenas sobre as organizações registradas, uma vez que o registro permanece voluntário. Isto faz a aplicação das regras problemática.

No entanto, quando se trata de episódios de mau comportamento, não conformidade com as regras de registro ou do código de conduta, o JTRS pode suspender ou remover a organização do registro e retirar passes. O JTRS pode decidir nomear e envergonhar a organização publicando a decisão no site do registro. Esses poderes destacam uma melhoria significativa em comparação com a aplicação anterior de regras a nível da UE. Mas, em contraste para os EUA e Canadá, as regras da UE não envolvem penalidades, como multas ou mesmo prisão por não cumprimento.

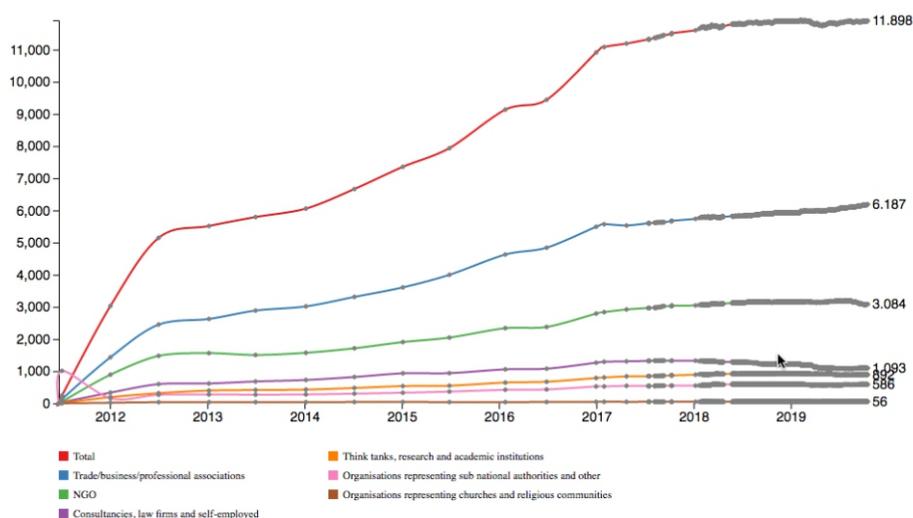


Resultados alcançados pós JTR (2011)

Segundo Sahd e Valenzuela (2016), pode ser identificada uma tendência positiva para a formalização das atividades das autoridades. No entanto, a implementação tem sido desigual e depende fortemente da vontade política das autoridades ou dos funcionários eleitos. Como cada poder tem seu sistema de registro, e seu mecanismo de punição, não existe uma figura central capaz de fiscalizar, sancionar e, em última análise, reforçar a lei.

Gráfico 3 – Evolução do cadastro da JTRS.

Fonte: ec.europa.eu/transparencyregister/public/datavisualisation/TransparencyRegister/lineChart/layout_linechart.html



Ao analisarmos a evolução dos registros dos lobistas de 2011 a 2020, vemos que o novo sistema de cadastro, que continua voluntário, não inibiu os registros, ao contrário do observado nos Estados Unidos. Ao contrário, aprimorou a regulamentação em termos da qualidade da divulgação e acessibilidade dos dados. O que significa mais transparência.

Muitas críticas ao sistema regulatório da EU ainda persistem. Muitos afirmam que ele continua tímido por não ter cadastro obrigatório, previsão de punição mais forte e não exigir maior transparência nas contas das organizações cadastradas. Outra crítica que se faz é que o seu período de quarentena é muito ameno. De fato, a EU é classificada como média regulamentação pelo CPI score, que se comparada com Estados Unidos e Canadá, por exemplo, é uma regulamentação menos robusta.

Mas esse é o exemplo de uma regulação eficiente. Sem correr o risco de estimular o sub-registro, com uma legislação simples e leve, vem garantindo o aumento da transparência e, conseqüentemente, o fortalecimento de do seu sistema de integridade.

Chile

A Lei de Lobbying de 2014, uma reforma de 10 anos em elaboração, envolveu amplos setores da sociedade. Uma coalizão de diversas organizações da sociedade civil de mais de 40 ONGs e dezenas de intelectuais públicos desempenhou um papel fundamental na defesa da



aprovação da lei. Os principais participantes incluíram organizações como *Transparencia Chile* e *Fundacion Ciudadano Inteligente*. A campanha combinou campanhas de mídia social e defesa baseada na web, criando o portal leydelobby.cl, com defesa tradicional, incluindo trabalho com o Secretário-Geral da Presidência, a Unidade de Modernização do Estado e a Unidade de Defesa do Cidadão e Transparência do Ministério da Presidência, que desempenhou um papel fundamental na concepção e implementação da Lei do Lobby (Sahd e Valebzuela, 2014)

A lei aprovada tem quatro pontos fundamentais

- Estabelecer definições legais para lobby.
- Define *lobista* como a pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, remunerada, que realiza lobby. Diferenciando das que não recebem remuneração, denominadas na lei de *gestor de interesses particulares*, sejam interesses individuais ou coletivos.
- Determina quem são os sujeitos passivos de lobby (ministros, vice-ministros, chefes de departamentos, diretores regionais de serviços públicos, prefeitos e governadores, secretários ministeriais regionais e embaixadores e outros indivíduos e entidades públicas).
- Criação de registros públicos onde as autoridades devem divulgar informações sobre as reuniões e indivíduos/lobistas que participaram dessas reuniões.
- O cadastro pode ser feito previamente, ou ser feito indiretamente, quando da realização da reunião ou audiência. Isso vale tanto para lobistas quanto para gestores de interesses particulares.
- Sanções e multas para quem sonegue informações

A lei do Chile é ampla, regula todos os níveis de governo e todos os poderes. Os registros das reuniões, viagens e presentes são bem detalhados. Esses registros devem indicar: a pessoa, organização ou entidade com quem a audiência ou reunião foi realizada, em cujo nome são administrados interesses particulares, a individualização de assistentes ou pessoas presentes na respectiva audiência ou reunião, se há remuneração recebida por tal procedimento, o local e data de sua conclusão e o assunto e tratamento específico.

Segundo Sahd e Valenzuela (2016), pode ser identificada uma tendência positiva para a formalização das atividades das autoridades. No entanto, a implementação tem sido desigual e depende fortemente da vontade política das autoridades ou dos funcionários eleitos. Como cada poder tem seu sistema de registro, e seu mecanismo de punição, não existe uma figura central capaz de fiscalizar, sancionar e, em última análise, reforçar a lei.

A lei delega ao *Conselho de Transparência* consolidar dados sobre atividades de lobby e torná-los públicos por meio de um site. A lei cria um registro por órgão, mas o *Conselho de Transparência* unifica esta informação e disponibiliza para o público. No site é de fácil acesso e os dados podem ser baixados em formato de dados abertos.

A lei determina, ainda, uma série de obrigações que os lobistas devem cumprir. Mas a principal é prestar as informações completas e fidedignas. O não cumprimento dessa norma gera sanções. As sanções são basicamente duas: multas e publicação da irregularidade no site. Elas se aplicam tanto aos lobistas /gestores de interesse quanto aos funcionários públicos. Mas nesse último caso, podem se desdobrar para outras sanções típicas da administração pública.

A lei de lobby do Chile não prevê período de quarentena. Embora haja quarentena de 6 meses para membros do executivo em regulamento próprio.



Por fim, um ponto não menos importante: A lei do Chile tira dos lobistas e gestores de interesses a responsabilidade do registro, já que ao participar das reuniões, os grupos prestam suas informações e não precisam necessariamente se cadastrar previamente. Esse talvez seja o ponto mais positivo da lei do Chile, pois tem duas vantagens: (i) ela não depende do cadastro prévio, que pode ser um óbice à participação, uma barreira, e pode causar receio em alguns grupos e (ii) coloca a responsabilidade do registro no servidor público, e não nos lobistas ou gestores de interesse. A esses, basta declarar fidedignamente seus dados, que estará apto a participar ativamente do processo decisório.

Resultados alcançados

Segundo Sahd e Valenzuela (2016), pode ser identificada uma tendência positiva para a formalização das atividades das autoridades. No entanto, a implementação tem sido desigual entre as autoridades e depende fortemente da vontade política das autoridades ou funcionários eleitos. Como cada poder tem seu sistema de registro, e seu mecanismo de punição, não existe uma autoridade central capaz de fiscalizar, sancionar e, em última análise, reforçar a lei.

Mesmo com essa limitação, afirmam os autores que “antes da promulgação da Lei de Lobby, não havia informações sobre inúmeras atividades, comunicações e reuniões entre autoridades com vários grupos. Portanto, o principal efeito da Lei de Lobby é permitir a divulgação de uma série de ocupações e atividades que foram feitas em nome do lobby. Nesse sentido, no Chile hoje existem mais de 4.017 lobistas registrados - pessoas que declaram que fazem lobby (...) Antes da entrada em vigor da lei esses dados não estavam disponíveis, fornecendo uma excelente ferramenta de supervisão pública” (Sahd e Valenzuela 2016).

A baixa adesão das ONGs e movimentos sociais à lei prejudica, pois passa a impressão que só os interesses econômicos devem prestar contas, o que gera uma assimetria de informação. Por outro lado, os movimentos sociais dedicados a causa de interesse coletivo ainda não aprenderam a usar as informações a seu favor.

Por fim, a implementação é muito mais forte no governo central que nos governos locais. A falta da accountability nos governos locais é fato conhecido de todos, mas existe também a dificuldade de governos locais, com menos recursos e aparato administrativo, se adaptarem à lei.

Ao final, não há dúvida que a transparência e a qualidade de dados vêm melhorando progressivamente, mas ainda falta um longo caminho a percorrer. O engajamento de todos os atores é fundamental para o sucesso da lei.

A lei do Chile é bastante original. Muitos afirmam que mais do que uma regulação de lobbying, ela é uma de registro de audiências, segundo a qual as autoridades públicas (sujeitos passivos) são obrigadas a registrar as audiências, viagens e presentes, zelar pela sua veracidade e publicá-las, correndo o risco de serem sujeitos a penas severas. No entanto, os lobistas (partes interessadas ativas) são obrigados apenas a fornecer informações transparentes sobre a atividade quando se candidatam.

Diretrizes da OCDE

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE sugere que a transparência, a integridade e a eficácia são fatores que estimulam a adoção de leis do lobby.

Em seu trabalho de Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública



Federal, ela analisa a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade na Administração Pública Federal.

SISTEMA de integridade coerente e abrangente

Compromisso	Responsabilidade	Estratégia	Padrões
A gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal.	Organizações do setor público coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas. Fica claro «quem faz o que».	Utilizados dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades.	Regras e valores do setor público são refletidos nas leis e políticas organizacionais e são comunicados efetivamente.

CULTURA de integridade pública

Toda a sociedade Empresas, indivíduos e atores não governamentais mantêm a integridade pública e não toleram corrupção.	Liderança Gerentes lideram com integridade em organizações do setor público; elaboram a «agenda de integridade» e comunicam-na à organização.	Baseado em mérito O setor público se esforça para empregar pessoas profissionais e qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do serviço público.	Capacitação Funcionários públicos são habilitados e treinados para aplicar padrões de integridade.	Abertura Preocupações com integridade são abertas e livremente discutidas no local de trabalho e é seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.
--	--	---	---	--

Real PRESTAÇÃO DE CONTAS

Gestão de riscos	Cumprimento	Fiscalização	Participação
Existe um sistema eficaz de gestão e controle de riscos à integridade em organizações do setor público.	Corrupção e outras violações à integridade são detectadas, investigadas e sancionadas.	Órgãos de fiscalização, agências de cumprimento regulamentar e tribunais administrativos realizam controle externo.	Um governo transparente e aberto permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.



Adequação das propostas às diretrizes da OCDE

Segundo Rodrigues (2015) as proposições apresentadas sobre o assunto no país não se enquadram nos parâmetros formulados pela OCDE a partir de experiências internacionais nem encaminham alternativas que abranjam a complexidade, o número de atores e os elementos constitutivos da questão no âmbito estritamente nacional.

Cumprir destacar, então, quais seriam esses preceitos orientadores da OCDE para a regulamentação da atividade de RIG.

Transparência

Para a OCDE, a transparência é o instrumento com o qual a regulação se compromete a “expor ao público os processos em operação quando decisões governamentais são tomadas”. Constitui “um meio de assegurar ao público que as autoridades estão trabalhando honestamente, em prol dos melhores interesses da comunidade e um incentivo para aqueles que buscam benefícios públicos a obedecer às normas em vigor” (OECD, 2019).

As leis de lobby, em sua maioria, apresentam as seguintes exigências relativas à transparência:

- Cadastro de lobistas.
- Relatórios sobre gastos com a atividade de lobby.
- Lista de interesses almejados.
- Lista de contatos realizados-
- Acesso público a informações cadastradas.
- Em alguns casos, há sanções previstas para o não cumprimento das exigências relativas à transparência.

Com a transparência, a regulamentação do lobby dá conhecimento da intenção e dos beneficiários da atividade de lobby e permite a obtenção de dados para se aferir o impacto do lobby na decisão governamental e os pontos de tomada de decisão mais afetados (Rodrigues, 2015).

Cumprir ponderar também que o princípio constitucional da publicidade obriga ao Poder Público o dever de transparência em suas ações, de forma a permitir o controle e a fiscalização por parte da sociedade. Ainda, é no poder legislativo que o cidadão tem mais acesso à participação política, sendo fundamental para tanto, que seja ainda mais bem informado e atualizado de todas as informações. Diante disso, resta claro que o dever de tornar públicas as agendas e interações entre os agentes de RIG e os tomadores de decisão é da administração pública.

Integridade

Na regulação do lobby, o termo integridade é empregado para se referir ao comportamento esperado ou exigido dos destinatários da ação do lobby. Diz respeito a seguir uma conduta ética e resistir à influência de qualquer atividade ilícita da parte de operadores do lobby. A integridade mantém relação próxima com a transparência na medida em que a primeira somente pode ser aferida por meio da segunda (Rodrigues, 2015)



Eficácia

A regulamentação do lobby deve conter dispositivos que garantam sua aplicação. Na ausência de tais dispositivos, corre-se o risco de a legislação não vir a ser respeitada e, portanto, pouco influir para coibir atividades de lobby consideradas ilícitas. Dispositivos que garantam a aplicação da lei deve, por sua vez, conter sanções tanto para quem realiza o lobby quanto para quem é seu destinatário (Rodrigues, 2015)

Sobre o princípio da eficácia, bem como levando em consideração a recomendação da OCDE que as regulamentações da matéria devam ser factíveis com a política em geral e com as estruturas regulatórias do país, uma lei extremamente burocrática tende fortemente a não ter eficácia no Brasil. Por isso é recomendação também da OCDE que os normativos sejam atualizados conforme a necessidade e à luz da experiência.

Adequação do Regimento Interno da Câmara

O Art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que trata do credenciamento de entidades para atuar nas dependências daquela Casa do Poder Legislativo é problemático.

Não há acesso público aos dados do cadastro, não há monitoramento, nem há estrutura para a realização de qualquer tipo de monitoramento. Ainda, restringe por demais as hipóteses de credenciamento e mesmo nessas, restringe a pouquíssimos representantes.

Embora o dispositivo regimental da Câmara reconheça o lobby de entidades, não há transparência, nem integridade nas relações entre autoridades e o lobby e nem introduz medidas que possam garantir a eficácia.

A revisão do regimento faz-se necessária, ou pode ser suprimida por legislação superveniente, como a regulamentação do lobby. Mas medidas mais urgentes e simples podem ajudar a aprimorá-lo.

Utilizando o conceito de Transparência Ativa da Lei de Acesso à Informação (Lei no. 12.527/11), pode-se solicitar ao Parlamento que disponibilize os dados de forma on-line, em formato de Dados Abertos.

Dados abertos devem ser entendidos como dados públicos, produzidos, coletados ou custodiados por órgãos estatais e disponibilizados na Web em formato aberto (não proprietário), estruturado e compreensível logicamente por máquina, de modo que qualquer um possa livremente acessar, reutilizar, modificar e redistribuir, para quaisquer finalidades — estando sujeito a, no máximo, exigências de creditar a sua autoria e compartilhar sob a mesma licença.

O Brasil já tem protagonismo nesse aspecto, e vem ganhando espaço na agenda da gestão pública brasileira, especialmente a partir do *Open Government Partnership*, 2011. Na ocasião, o Brasil assumiu compromissos nos campos da participação, da colaboração, do combate à corrupção e da transparência, tendo como suporte fundamental o emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação (Possamai e Souza, 2018).

O Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), pode ser o lugar natural para a divulgação desses dados. Ou, também, os diversos mecanismos de transparência de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



Posição da Abrig

A Abrig segue conversando com autoridades, imprensa e sociedade civil para criar o melhor ambiente possível para que avançar na regulamentação da atividade de RIG. O próximo passo da entidade é criar a Frente Parlamentar Mista pelo Reconhecimento das Relações Institucionais e Governamentais. O projeto já está em andamento e conta com o apoio do deputado federal Lafayette de Andrada, vice-líder do Republicanos, que aceitou ser signatário da Frente.

Embora existam interpretações equivocadas a respeito do lobby, não há no ordenamento jurídico brasileiro nenhum normativo que torne a atividade ilegal, muito pelo contrário, a própria Constituição Federal consagra direitos e princípios que incentivam a participação ativa da sociedade nos processos de decisões políticas.

Cada vez mais democrática, transparente e profissionalizada, a atividade de lobby é hoje reconhecida na Classificação Brasileira de Ocupações com o nome de Relações Institucionais e Governamentais, o que não ocorreu para distanciá-la da conotação negativa que a palavra “lobby” recebeu, mas porque sua atuação foi sendo ampliada, abarcando também o *advocacy*, a produção de conteúdo técnico, o gerenciamento de crises e tantas outras atividades ligadas à comunicação, ao diálogo e à construção de pontes, fundamentais para toda democracia.

No Brasil, embora ainda não tenha ocorrido a aprovação dos projetos sobre o lobby que tramitam no Congresso Nacional, pode-se dizer que a construção de um sistema regulatório propício ao disciplinamento do lobby já teve início. Três leis recentemente aprovadas no país dão fundamento a esta afirmação: Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), Lei nº 12.846/2013 (Lei da empresa limpa), e Lei nº 12.813/2013 (Lei sobre conflito de interesses de servidores públicos no âmbito do Poder Executivo).

Para além desses normativos, vale citação também de normas mais antigas, como o Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética do Servidor Público), Exposição de Motivos nº 37/2000 (Código de Conduta da Alta Administração), Lei nº 8.429/1992 (Lei do enriquecimento ilícito), Código Penal (conculção, corrupção passiva e ativa, advocacia administrativa e tráfico de influência).

O que precisa avançar no Brasil, no entanto, assim como já ocorreu em vários países do mundo, é a regulamentação da atividade de RIG, principal defesa da Abrig atualmente. A regulamentação irá definir quem poderá exercer e como essa atividade poderá ser exercida, de forma a garantir um ambiente democrático, transparente e seguro, seja para o agente público ou para o agente privado que esteja representando interesses legítimos de setores da economia ou da sociedade civil organizada.

Por esses motivos, a Abrig defende toda e qualquer iniciativa em âmbito legislativo ou executivo que busque definir regras claras, transparentes, democráticas e não burocráticas para a atividade de RIG.

Vale acrescentar ainda que a pressão da opinião pública é um fator relevante para a tomada de decisão no sentido de regulamentar a atividade de RIG. Infelizmente, relatos de corrupção e ligações escusas entre lobistas e políticos apareceram na grande mídia, mas os veículos de comunicação também já passaram a noticiar a importância da atuação do profissional de RIG,



inclusive com diversas matérias com nossos associados, demonstrando que, de certa forma, essa resistência vem sendo vencida.

Recomendações

1. A maioria dos países e jurisdições que regulamentaram o lobby revisaram, ou estão revisando, suas legislações. Isso implica que não há receita pronta a ser seguida. O que não quer dizer que não aproveitemos o aprendizado institucional disponível nas experiências internacionais.
2. A experiência internacional com a regulação do lobby deixa claro que é necessário dar transparência às atividades do lobby, mas só transparência não resolve. A transparência deve ser acompanhada de integridade e a eficácia deve acompanhar ambos (Rodrigues, 2015).
3. As experiências do Chile e da União Europeia, dois casos de relativo sucesso, mostram que uma legislação intermediária parece minimizar os problemas de sub-registro. Ao contrario dos Estados Unidos, onde o endurecimento da lei gerou efeitos contrários.
4. Da mesma forma, os dois casos se tratam de legislações mais simples, caracterizando-os como regulamentação intermediária. Em resumo, leis mais simples, menos duras e mais eficazes. O oposto da legislação Norte Americana.
5. Como ainda não há legislação vigente no Brasil, parece prudente começar com uma legislação mais simplificada, sem, contudo, perder de vista a transparência e a eficácia. A exemplo dos outros países, certamente revisões serão necessárias e, certamente, correções podem ser feitas no futuro.
6. O conjunto de proposições já apresentadas no Brasil (cerca de 15) deve ser o ponto de partida dos debates. Essas proposições são um importante repositório de ideias. Um longo período de maturação já foi experimentado e desprezar essa experiência é um erro.
7. É fundamental também recuperar o histórico de debates e as trajetórias de tramitação legislativa dessas proposições. Muitas delas foram objeto apreciação longa e, portanto, são um importante repositório de pareceres e emendas. Muitas questões relacionadas tanto ao mérito quanto à constitucionalidade e legalidade podem evitar novos erros e agilizar o processo legislativo.
8. A regulamentação do lobby deve tratar tanto do comportamento ético de autoridades públicas quanto da conduta daqueles que buscam influenciar sua tomada de decisões.
9. A legislação a ser adotada deve guardar relação estreita com a legislação vigente que visa cuidar do sistema de integridade, especialmente com a Lei de Acesso à Informação.
10. Não se deve desprezar a força da autorregulamentação como elemento complementar. Certamente a autorregulamentação deve fazer parte do ambiente regulatórios, ajudando a construir o sistema de integridade (a Abrig já apresentou proposta de regulamentação e a coloca à disposição dos legisladores).
11. Utilizando o conceito de Transparência Ativa da Lei de Acesso à Informação (Lei no. 12.527/11), pode-se solicitar ao Parlamento que disponibilize os dados de forma on-line, em formato de Dados Abertos.

Referências

ARNSDORF, Isaac (2016) The lobbying reform that enriched Congress. Nine years after Congress tried to halt the revolving door, the influence industry is larger and filled with former members. This wasn't an accident. Disponível em: <https://www.politico.com/story/2016/06/the-lobbying-reform-that-enriched-congress-224849>



BRODERSEN et al (2015) Inferring Causal Impact Using Bayesian Structural Time-Series Models. *The Annals of Applied Statistics*, Vol. 9, No. 1, 247–274. (Google, Inc).

Galvão, Eduardo; et al. O perfil do profissional de relações governamentais. Brasília: Pensar RelGov, 2019. E-book. Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/0B_Cto4Uxeq2EU3RWb1c5bnVzMGFITXY2Ulg5cUVtUGNPbWdF/view

OCDE (2019). Lobbyists, government and public trust. Vol. 1: increasing transparency through legislation. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>

POSSAMAI, Ana Júlia; SOUZA, Vitoria Gonzatti de (2018) Lei de Acesso à Informação e dados abertos: possibilidades e desafios a partir da experiência federal. Edição: Ano 27 n° 02 – 2018. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/lei-de-acesso-a-informacao-e-dados-abertos-possibilidades-e-desafios-a-partir-da-experiencia-federal/>

PROSS, A. P. 2007. “Lobbying: models for regulation”. OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency, 7- 8 June. Paris: OECD. OECD. 2009. Lobbyists, government and public trust. Volume 1 – increasing transparency through legislation. Paris: OECD.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira (2015). A adoção dos parâmetros da ocde para a regulamentação do lobby no brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A adoção dos parâmetros da ocde para a regulamentação do lobby no brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

Sahd e Valenzuela (2016) Lobby Regulation in Chile: a Pathway toward Reducing Inequality. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/315828914_Lobby_Regulation_in_Chile_a_Pathway_toward_Reducing_Inequality

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas (2015) Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada. Texto para discussão 2094, IPEA.

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25357

SANTOS, Manoel Leonardo.; PINHEIRO, Bruno R.; SILVA, Denisson (2020). Mais regulação, menos registro? Análise do Efeito Causal da *Honest Leadership and Open Government Act* sobre a Regulação do Lobby e *Shadow Lobbyists (trabalho em curso, draft sob demanda)*.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2010 Lobbying disclosure: observations on lobbyists' compliance with disclosure requirements. Washington: GAO, April, 2011.



 **(61) 3327-0731 | 99690-2919**

 **contato@abrig.org.br**

 **/company/abrig**

 **abrig.org.br**

 **abrig.rig**

 **abrig.rig**



Abrig

Associação Brasileira de
Relações Institucionais
e Governamentais