



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO

ALISSA SANTOS FERNANDES

**DO LOBBY À PRÁTICA DE ADVOCACY NOS NÚCLEOS DE DECISÃO POLÍTICA:
OS LIMITES JURÍDICOS DA ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES
NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

SÃO CRISTÓVÃO

2025

ALISSA SANTOS FERNANDES

**DO *LOBBY* À PRÁTICA DE *ADVOCACY* NOS NÚCLEOS DE DECISÃO POLÍTICA:
OS LIMITES JURÍDICOS DA ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NO
CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à banca examinadora da
Universidade Federal de Sergipe como
requisito parcial para obtenção do título
de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Andrea Depieri
de Albuquerque Reginato.

SÃO CRISTÓVÃO

2025

[Folha destinada à inserção da ficha catalográfica.]

ALISSA SANTOS FERNANDES

**DO LOBBY À PRÁTICA DE ADVOCACY NOS NÚCLEOS DE DECISÃO POLÍTICA:
OS LIMITES JURÍDICOS DA ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES
NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à banca examinadora da
Universidade Federal de Sergipe como
requisito parcial para obtenção do título
de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a Andrea Depieri
de Albuquerque Reginato.

Aprovado em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Andrea Depieri de Albuquerque Reginato (Orientadora)
Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Ubirajara Coelho Neto (Examinador interno)
Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Marco Aurélio Dias de Souza (Examinador interno)
Universidade Federal de Sergipe

Ao meu pai (*in memoriam*), que fez o possível e o impossível para que eu chegasse até aqui e, onde quer que esteja, sei que está torcendo por mim.

AGRADECIMENTOS

Esta monografia marca, não simbolicamente, o fim de um ciclo que, durante muito tempo, duvidei que conseguiria concluir. As dúvidas e as incertezas nunca deixaram de fazer parte do caminho e a cada novo desafio a linha de chegada parecia mais distante. Ao meu lado, porém, sempre tive pessoas incríveis e outras que chegaram para somar enquanto esta trajetória estava sendo trilhada. Se cheguei até aqui, é porque elas me deram forças para continuar, motivo pelo qual não poderia deixar de agradecê-las.

Ao meu pai (*in memoriam*), Roberto, que foi, é e sempre será a minha pessoa favorita, a minha maior inspiração de vida e o melhor exemplo de ser humano que eu poderia ter. Dedicar este trabalho a ele é muito pouco perto de tudo que ele fez e significa para mim. Pai, onde quer que você esteja, eu o agradeço por nunca ter deixado de acreditar em mim e por todas as outras coisas que jamais seria capaz de colocar em palavras.

A minha mãe, Alda, por não medir esforços para acertar, pelo cuidado diário e por tentar aprender sobre a vida ao meu lado em uma caminhada de mãos dadas. Por tudo que abdicou para que eu tivesse uma vida privilegiada, por seu amor incondicional e por me lembrar que, mesmo quando não tivermos mais ninguém, teremos uma a outra. Por tudo isso, eu te agradeço.

A minha irmã, Wendy, por tudo que já dividimos, de roupas e brinquedos, sonhos e segredos, aos mais genuínos sentimentos de tristeza e alegria. Por transformar uma diferença de 8 anos de idade e uma distância de mais de 7.000 km em números insignificantes, eu te agradeço.

Ao meu companheiro, Lucas Leão, com quem compartilhei os dissabores e as alegrias vividas do início ao fim da graduação, eu agradeço por, muito mais do que ser meu espelho, apoio e maior incentivador, nunca ter soltado a minha mão. Durante esse período, vivi perdas e enfrentei obstáculos que sei que só foram possíveis de superar porque tenho ao meu lado alguém como você – carinhoso, otimista, prestativo, íntegro, dedicado, generoso e amigo. Pelos abraços e afagos curativos e, sobretudo, por ser um presente na minha vida: meu muito obrigada.

A minha orientadora, Prof.^a Andrea Depieri de Albuquerque Reginato, não só por ter aceitado me guiar na elaboração deste trabalho, como também por ter plantado, na minha primeira aula da graduação, a semente do questionamento e do olhar crítico para um mundo de relações tão complexas.

Ao meu chefe, advogado e amigo, Gustavo Cunha, por tornar os dias úteis menos sofridos e por todos os conselhos, ensinamentos e contribuições para este trabalho; aos meus

amigos Ítalo, Maria Clara e Gabi pelo apoio, pelos inúmeros momentos de alegria e pela vida partilhada desde o ensino médio; aos meus amigos Joanna, Mariana e Matheus, com quem compartilhei as aventuras e desaventuras vividas na Universidade Federal de Sergipe, por terem tornado a rotina mais fácil de suportar; e a tantos outros que cruzaram o meu caminho e eu não seria capaz de referenciar.

RESUMO

Em um cenário de crescente perda da legitimidade política, a representação de interesses, que é desempenhada com vistas a influenciar o processo decisório no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e que também se realiza perante a opinião pública, passou a assumir um papel de destaque na conjuntura política. Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é analisar quais são os limites jurídicos da representação de interesses que é realizada nos núcleos de decisão política brasileiros. Isso porque, se, por um lado, a atividade tem o potencial de contribuir para o sistema democrático, por outro, comporta degenerações que podem resultar em práticas ilícitas. Com isso, importa aferir as delimitações ao seu exercício, que se manifesta na atuação dos grupos de interesse e de pressão, no *lobby* e na prática de *advocacy*, e a clareza desses limites, levando em consideração a ausência de norma regulamentadora que confira tratamento específico à questão. Para tanto, esta monografia se vale de pesquisa bibliográfica e documental, lançando mão de método essencialmente dedutivo.

Palavras-chave: representação de interesses; limites jurídicos; decisão política; regulamentação.

ABSTRACT

In a scenario of increasing loss of political legitimacy, interest representation, which is carried out with the aim of influencing the decision-making process within the Legislative, Executive, and Judiciary branches and also takes place in the public opinion sphere, has come to play a prominent role in the political landscape. In this context, the objective of this study is to analyze the legal limits of interest representation within Brazil's political decision-making centers. This is because, while the activity has the potential to contribute to the democratic system, it also entails risks of degeneration that may result in illicit practices. Therefore, it is essential to assess the boundaries of its exercise, which manifests through the actions of interest and pressure groups, lobbying, and advocacy, as well as the clarity of these limits, considering the absence of a regulatory framework that provides specific treatment for the issue. To this end, this monograph relies on bibliographic and documentary research, employing an essentially deductive method.

Keywords: interest representation; legal limits; political decision; regulation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CONTEXTO DEMOCRÁTICO	13
2.1 DEMOCRACIA: ORIGEM E CONCEITUAÇÃO	13
2.2 INSTITUTOS DO SISTEMA DEMOCRÁTICO	19
2.2.1 Voto	20
2.2.2 Plebiscito	21
2.2.3 Referendo Popular	22
2.2.4 Iniciativa Popular de Leis	23
2.2.5 Ação Popular	25
2.2.6 Audiência Pública	25
2.2.7 Comissão de Legislação Participativa	27
3 A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES	28
3.1 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO	29
3.1.1 Grupos de interesse e de pressão	29
3.1.2 O <i>lobby</i>	34
3.1.3 A prática de <i>advocacy</i>	38
3.2 A ATUAÇÃO DOS AGENTES DE REPRESENTAÇÃO NAS ESFERAS DO PODER: QUEM SÃO OS ALVOS E COMO A INFLUÊNCIA É EXERCIDA	41
3.2.1 Da atuação no Poder Legislativo	42
3.2.2 Da atuação no Poder Executivo	45
3.2.3 Da atuação no Poder Judiciário	48
3.2.4 Da atuação na opinião pública	53
3.3 IMPACTOS E EFEITOS: CONTRIBUIÇÕES E PATOLOGIAS	55
4 OS LIMITES DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES ANALISADOS SOB A PERSPECTIVA DO CENÁRIO BRASILEIRO DE REGULAMENTAÇÃO	59
4.1 LIMITES DA REPRESENTAÇÃO E O CENÁRIO DE REGULAMENTAÇÃO	59
4.1.1 O PL nº 6.132/1990	62
4.1.2 O PL nº 1.202/2007	65
4.2 PERCEPÇÕES E DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO	69
4.3 O EXEMPLO DOS EUA E POSSÍVEIS CAMINHOS	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 anunciou a instituição de um Estado Democrático de Direito, assentado na soberania popular, de modo que o povo, verdadeiro detentor do poder, o exerce por meio da delegação aos seus representantes eleitos ou diretamente, sob determinadas condições e procedimentos, nos termos do texto constitucional (Brasil, 1988). Disso se extrai que o Brasil, na linha do que foi igualmente adotado por tantos outros regimes, constitui essencialmente uma democracia representativa, porém integrada por mecanismos de participação cidadã.

Contudo, muito vem se falando, ano após ano, em uma crescente perda da legitimidade conferida ao sistema político, denotativa de descrença e falta de identificação partidária, uma complexa e verdadeira crise de representação. Somado a isso, a dinâmica social também vem naturalmente se tornando mais complexa, congregando novas forças e distintos interesses no âmago das relações entre o Estado e a sociedade. Em meio a esse cenário, outras formas de participação e representação passaram a ser ainda mais requisitadas, integrando-se ao processo político de tomada de decisão.

É nessa conjuntura que a representação de interesses ganha destaque no *locus* público, sendo desenvolvida no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, até mesmo, perante a percepção coletiva. Fala-se aqui em uma representação diversa daquela que cabe aos governantes eleitos. Consiste no exercício desempenhado por indivíduos, grupos, entidades ou organizações que se realiza nas interações com agentes públicos para influir em decisões políticas, sejam elas administrativas, legislativas ou judiciais, em nome de determinados interesses setoriais.

Esse é o objeto aqui em estudo e é diante do contexto exposto que se situa a presente monografia. Busca-se averiguar os limites jurídicos da representação de interesses que é realizada no âmbito dos núcleos de decisão política brasileiros. Em outras palavras, existem limitações claras à influência que é exercida pelos representantes perante os Poderes? Até onde o exercício da atividade pode ir até que seja considerado irregular? Todas as faces que a atividade assume são abarcadas pelas noções de licitude e ilicitude ou legalidade e ilegalidade? E mais, como esses limites ou a falta deles estão postos sob uma perspectiva de regulamentação?

Julgou-se relevante discorrer sobre a questão em virtude de uma percepção de que a representação de interesses se constitui como atividade atualmente inseparável dos processos decisórios democráticos e, mesmo diante do amadurecimento do seu exercício e das discussões

sobre este, pendem esclarecimentos sobre as balizas da atuação, que carece de regulamentação assentada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A hipótese adotada é a de que, diante da referida ausência de regulamentação, os limites da atividade são aqueles previstos em normativas e legislações esparsas, como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Código Penal, as quais, porém, não contemplam todas as nuances da atividade, para as quais se torna difícil o estabelecimento de limites de acordo com as noções de lícito e ilícito ou legal e ilegal, principalmente nos casos em que o exercício assume a forma de uma prática não prevista pelas mencionadas normativas existentes. Diante disso, cumpre verificar a validade da hipótese e, caso seja confirmada, traçar alternativas para enfrentar a questão.

Para essa verificação e, em decorrência disso, para atingir os objetivos propostos, esta monografia lança mão de pesquisa bibliográfica e documental, valendo-se de método eminentemente dedutivo. Importa ainda delimitar que as categorias aqui manejadas são abordadas do ponto de vista ideal, com alguns apontamentos acerca das suas deteriorações, mas sem o objetivo de uma análise aprofundada dos tensionamentos em torno do processo decisório, o que não significa que não há, na prática, distorções e manipulações que permeiam o jogo político, mas apenas que não faz parte do escopo em questão.

Desse modo, por meio do uso de literatura especializada, o trabalho se estrutura da seguinte forma: no segundo capítulo, que sucede esta introdução, é apresentado o plano de fundo no qual se desenvolve a representação de interesses – um regime democrático, nesse caso, a democracia brasileira. Em uma primeira seção, são apresentadas uma breve cronologia e a conceituação da categoria, sem o intento de problematizar o panorama atual. Em seção seguinte, são expostos mecanismos de participação política cidadã.

Em sequência, o terceiro capítulo se volta propriamente ao estudo da representação de interesses, com uma seção que trata de formas que a atividade assume, quais sejam os grupos de interesse e de pressão, o *lobby* e as práticas de *advocacy*; outra focada na atuação dos representantes perante os Poderes e a opinião pública; e uma terceira cujo objetivo é discorrer sobre as contribuições e as patologias dos influxos exercidos. Essas seções contam com definições e exemplos para elucidar os contornos básicos da temática e permitir a compreensão do capítulo que se segue.

O quarto capítulo leva a termo a análise que aqui se propõe, de modo que é integrado por uma primeira seção para identificar os limites da representação de interesses e como está posto o cenário da sua regulamentação no Brasil, com o exame dos Projetos de Lei n.ºs 6.132/1990 e 1.202/2007; uma segunda seção que reúne as percepções da academia e de atores

políticos acerca da questão e os desafios da efetivação de uma norma regulamentadora; e uma última seção que aborda o exemplo dos Estados Unidos, país onde a atividade é regulamentada, bem como indica possíveis caminhos que podem ser seguidos diante da não concreção da legislação. Por fim, no último capítulo são tecidas as considerações finais do trabalho.

2 CONTEXTO DEMOCRÁTICO

A representação de interesses nos núcleos de decisão política, nos moldes discutidos neste trabalho, se desenvolve em um contexto democrático, motivo pelo qual se optou por revisar a definição de democracia, à luz de literatura especializada e já sedimentada, especificamente visando delimitar o modelo democrático brasileiro. Além disso, considerando que o regime político retira fundamento e dispõe de mecanismos que permitem a participação cidadã, julgou-se oportuno pontuar aqueles que apresentam relevância e pertinência em relação ao objeto de estudo.

Nesse sentido, este capítulo se divide em duas frentes principais. A primeira se dedica à cronologia da democracia como forma de governo e à conceituação do regime democrático, com foco na definição do fenômeno como está posto nos Estados hoje e no recorte da experiência brasileira¹. A segunda, por sua vez, apresenta institutos democráticos que permitem a participação da população nas decisões políticas, com pontuais destaques para as habituais oportunidades de atuação dos representantes de interesses, as quais serão posteriormente exploradas de forma mais aprofundada.

Não se pretende esgotar aqui o debate sobre o assunto, adotando-se como estratégia a construção de um plano de fundo teórico para melhor alcançar os objetivos deste estudo.

2.1 DEMOCRACIA: ORIGEM E CONCEITUAÇÃO

Leciona José Afonso da Silva (2005, p. 125) que a “Democracia é conceito histórico”, tratando-se de “um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”. Nesse sentido, a partir de um olhar cronológico, a democracia enquanto regime político tem sua origem em Atenas, quando instituída, em

¹ Não se desconhece a importância das principais tradições do pensamento político para a teoria da democracia, como é o caso das teorias clássica, medieval e moderna, assim como não se ignora a existência de múltiplas tipologias dos regimes democráticos. Para os fins desta monografia, entretanto, mostra-se prescindível e, até mesmo, tendente ao impossível, explorar cada uma delas, razão pelo qual se adotou uma análise do instituto mediante uma perspectiva contemporânea.

meados do ano 510 a.C., pelo governo de Clístenes, atingindo seu ápice entre os anos de 461 a 429 a.C., durante o governo de Péricles (Auad *et al.*, 2004).

Tratava-se de um regime baseado na participação direta dos cidadãos atenienses, que se reuniam na Assembleia para discutir e tomar decisões acerca de assuntos públicos. Eram considerados cidadãos, entretanto, apenas os homens descendentes de famílias gregas, enquanto mulheres, escravos e crianças eram excluídos das deliberações. Considerando que tem seu berço na antiguidade clássica, no campo etimológico, a palavra democracia deriva da junção dos conceitos de *dêmos* e *krátos*, que significam, respectivamente, povo e poder ou autoridade. (Auad *et al.*, 2004).

Em uma análise com base na divisão clássica dos períodos históricos, observa-se que, em termos práticos, a democracia enquanto regime de governo pouco ou quase nada se desenvolveu na Idade Média e na Idade Moderna, em razão das formas descentralizadas e autocráticas de governo que caracterizaram, respectivamente, o feudalismo e a monarquia (Auad *et al.*, 2004).

Ao passo em que o nascimento da democracia remonta à Antiguidade Clássica, está associada à América do Norte a primeira experiência de implementação de um governo moderno que será reconhecido como democrático². No ano de 1776, a partir da independência das treze colônias inglesas, deu-se início à formação de um novo Estado, diferente daquele forjado com base no modelo monárquico europeu (Auad *et al.*, 2004).

Com a promulgação da Constituição norte-americana, foi instituído um regime que estabelecia a clara divisão entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sob o arranjo de um Estado federativo, a igualdade perante a lei e certas liberdades individuais. Em que pese a previsão de um poder ainda centralizado, a Constituição conferia autonomia aos estados federados, inaugurando um modelo inédito de “democracia”³ em larga escala, baseado em uma economia de livre mercado e na representação política. Apesar disso, a participação popular era limitada pelo voto censitário, restringindo a qualidade de cidadão a determinados grupos sociais, como mulheres, negros e escravos (Auad *et al.*, 2004).

A Revolução Francesa, apesar do seu caráter de revolução burguesa, também representou, na esteira dos eventos do século XVIII, importante marco no curso do desenvolvimento dos futuros ideais democráticos. Ao despertar a consciência das liberdades

² Consiste, na verdade, em uma primeira modelagem liberal de Estado, ancorada nos princípios do liberalismo, como a igualdade perante a lei e a separação dos poderes. Não é possível, porém, concebê-lo como uma democracia na acepção atual do regime, tendo em vista as restrições ao sufrágio, a escravidão, que era uma instituição legalizada, a ausência da garantia de direitos sociais universais, dentre outros.

³ O termo foi aqui empregado entre aspas pelos motivos expostos na nota de nº 2.

políticas do povo, consagrou a ordem liberal, instituindo um Estado fundado na liberdade do homem. Com a então disseminação do liberalismo, abriu-se caminho para o futuro avanço do ideal democrático, instituído na ideia de participação do indivíduo na vontade estatal (Bonavides, 2007). Nas palavras de Paulo Bonavides (2007, p. 43), “Do princípio liberal chegue-se ao princípio democrático. Do governo de uma classe, ao governo de todas as classes”.

No decorrer do século seguinte, os debates em torno da democracia se desenvolveram a partir do embate entre o liberalismo e o socialismo, doutrinas políticas cujo confronto ultrapassa épocas. Nesse cenário, em que pese a compatibilidade da democracia com ambas as doutrinas, apesar do conteúdo ideológico diverso, destaca-se a relevância do liberalismo para uma discussão envolvendo a experiência democrática atual⁴. Isso porque, para além de uma válida análise crítica, a ideia contemporânea de democracia está precipuamente insculpida no ideário do Estado liberal, compreendido como Estado de garantias, guardião e assegurador de direitos e liberdades individuais. De acordo com a referida concepção, não é possível que exista democracia sem o reconhecimento de direitos fundamentais que possibilitem a expressão da autonomia da vontade e a participação política dos cidadãos (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

O processo de democratização que culminou nos chamados Estados de democracia liberal, caracterizados pela representação política do povo, se deu mediante o alargamento da extensão e do cumprimento do “princípio-limite da soberania popular”, configurando uma “transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 324).

Surge, enquanto expressão jurídica da referida democracia liberal, o conceito de Estado de Direito, caracterizado, em síntese, pela primazia da legalidade, da divisão harmônica e independente dos Poderes e da instituição e garantia de direitos fundamentais individuais. Posteriormente, com a superação do liberalismo, sua harmonia frente a sociedade democrática é questionada. Os debates, entretanto, avançam e chega-se ao Estado Democrático de Direito, o qual congrega princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, instaurando uma mudança do *status quo* (Silva, 2005).

Trata-se de conceito chave para a compreensão da experiência democrática brasileira, uma vez que a Constituição Federal de 1988 proclama que a República Federativa do Brasil se

⁴ Conforme destaca Bobbio, o princípio democrático é também parte integrante das diferentes vertentes da doutrina socialista, uma vez que o fortalecimento da base popular do Estado é um de seus objetivos. Apesar disso, não é um elemento constitutivo, pois sua essência repousa na revolução das estruturas econômicas e não somente políticas. Segundo o autor, “O que muda na doutrina socialista a respeito da doutrina liberal é o modo de entender o processo de democratização do Estado” (Bobbio, Matteucci; Pasquino, 1998, p. 324).

constitui em Estado Democrático de Direito, realizando-se com base em um sistema democrático de direitos fundamentais e nos princípios da constitucionalidade, da justiça social, da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da divisão de poderes, da legalidade e da segurança jurídica. Nesse Estado, os valores da democracia se projetam na ordem jurídica e irradiam sobre todos os demais valores que o constituem (Silva, 2005).

O termo “democrático” qualifica o Estado, que se destina a garantir direitos e liberdades sociais e individuais, adotando os princípios mencionados “como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos [...]” (Silva, 2005, p. 125). A concepção atual de Estado Democrático de Direito repousa no ideário de uma sociedade que é parte de um processo em que a população detém participação nos mecanismos de controle e tomada das decisões, mas, mais do que isso, cujo objetivo fundamental é a superação das desigualdades e a instauração de um regime que concretize a justiça social (Silva, 2005).

Nesses moldes, o regime político brasileiro, inaugurado pela Constituição de 1988, se assenta no já mencionado princípio democrático e, portanto, na soberania popular, que confere ao povo o poder para fazer valer sua vontade. Enuncia, ainda, uma democracia que apresenta forte conteúdo social, repousando em uma ordem comprometida em concretizar um verdadeiro Estado de justiça social (Silva, 2005).

Feitas estas considerações históricas e conceituais, importa efetivamente definir a democracia para os fins que aqui se destina, ou seja, para o seu entendimento à luz da democracia brasileira. Partindo do conceito de que “a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo” (Lincoln, 1863, *apud* Silva, 2005, p. 134) e, dessa maneira, forma contraposta à autocracia, aduz José Afonso da Silva (2005, p.131) que a democracia é essencialmente o regime no qual “o povo é a única fonte de poder” e dele participa direta ou indiretamente.

Uma vez que seu significado tem como alicerce esta relação entre o povo e o poder, a compreensão do que se trata a democracia depende essencialmente do que se entende por povo⁵, designação que, como visto, igualmente varia de acordo com o regime instituído nas diferentes épocas (Silva, 2005).

No atual estágio de maturidade do tema, tem-se que um regime democrático é aquele que atribui o poder de tomada de decisões políticas e, por conseguinte, coletivas, a um

⁵ A literatura utiliza expressamente a palavra povo. Entretanto, considerando sua definição formal, que consiste no grupo populacional que vive sob a égide de um mesmo Estado e, desse modo, de uma mesma jurisdição, importa pontuar que, para o fim de definir democracia, o que se quer dizer é que o referido conceito depende da compreensão de quais são os critérios para a participação política do indivíduo e, portanto, do que se entende por cidadão.

contingente bastante elevado de participantes do grupo, mas sempre em atenção a determinadas condições e procedimentos⁶. Faz-se menção a uma fração expressiva, pois não é possível supor a participação de todos, uma vez que até mesmo nos regimes democráticos mais estabilizados e desenvolvidos existe um critério étario para o voto (Bobbio, 1986).

Além de estabelecer quem detém o status de cidadão e integra o corpo político, importa ainda, segundo Norberto Bobbio (1986), a clareza sobre o conjunto de regras que regem o exercício do poder:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (Bobbio, 1986, p. 15).

Dentre estas regras, tem-se como basilar a da maioria, que prevê que as decisões coletivas e, enquanto tais, vinculantes, são aquelas aprovadas por pelo menos a maioria dos membros aos quais cabem a tomada de decisão (Bobbio, 1986). Outra regra fundamental e indispensável, segundo Bobbio (1986, p. 16), para uma “definição mínima de democracia”, é que aqueles que detém o poder para decidir e eleger seus representantes precisam ter alternativas reais e poder de escolha para optar entre uma ou outra.

Para tanto, é necessário que sejam assegurados a estes tomadores de decisão os direitos fundantes do Estado liberal e constitutivos do Estado de Direito, como os de liberdade, de expressão, de opinião, de associação e de reunião. São, pois, pressupostos sem os quais não é possível o funcionamento adequado das regras que caracterizam o regime democrático (Bobbio, 1986).

Pode-se dizer, em verdade, que a definição de democracia, nos Estados de tradição democrático-liberal, se resume a este conjunto das denominadas “regras do jogo”, chamadas também de “procedimentos universais”, compreendidos como os que regem os mecanismos procedimentais para a organização e o desenvolvimento das atividades políticas do Governo (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 327).

Algumas das referidas regras são: *a*) o órgão da mais alta instância política, ao qual compete legislar, deve ser constituído por membros eleitos pelo povo, seja direta ou indiretamente; *b*) devem atuar conjuntamente ao referido órgão instituições dirigidas por autoridades também eleitas; *c*) o direito ao voto deve ser garantido sem quaisquer distinções de

⁶ É necessário observar as “regras do jogo”, que estabelecem tanto condições e procedimentos para a participação política, como a mencionada idade mínima para votar, o escrutínio da votação e as próprias oportunidades de manifestação, quanto para a tomada de decisão, que deve se ater ao teor da lei.

raça, sexo, censo ou religião; *d*) o voto deve ter o mesmo peso para todos os eleitores; *e*) estes devem ter opinião livre e poder de escolha conforme suas convicções; *f*) devem, ainda, estar diante de reais alternativas quando da expressão das suas vontades; *g*) o princípio da maioria numérica deve ser observado nas eleições e nas tomadas de decisões do Legislativo; e *h*) a decisão que resultar do voto da maioria não deve privar a minoria dos seus direitos (Bobbio, 1986).

Assim, as “regras do jogo democrático” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 327) caracterizam o próprio regime, estabelecendo como devem ser alcançadas as decisões políticas, mas não o que deve propriamente ser decidido. Uma vez que cada regime adota um arranjo mais ou menos amplo de regras, tem-se que umas ou outras deixam de ser observadas, o que origina a noção de governos que são mais ou menos democráticos. Ressalta-se que não há uma quantidade estabelecida de regras para identificar um regime como democrático, sendo possível apenas assegurar que aquele que não adota nenhuma sem dúvida não o é (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

Firmado este conceito, há que se mencionar as modalidades de democracia qualificadas de acordo com a forma com que o poder é exercido, se direta, indireta ou semidireta. A democracia direta “é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica” (Silva, 2005, p. 136). Isso porque, diante da complexidade das questões sociais e da dimensão dos territórios, a democracia direta se demonstra inviável no modelo dos Estados contemporâneos.

Já a democracia indireta, também chamada de representativa, é aquela em que representantes são eleitos pelo povo, detentor da soberania e de direitos políticos, consistindo na única modalidade de democracia compatível com o Estado liberal (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). Uma vez que não é possível que o povo dirija o Estado diretamente, em razão de questões como a extensão territorial e a densidade demográfica, as atribuições de governo são outorgadas e delegadas aos representantes eleitos (Silva, 2005).

A democracia semidireta, por sua vez, é, em verdade, a democracia representativa integrada por certos institutos de democracia direta, os quais compõem também a democracia participativa. A democracia participativa se caracteriza pela participação popular na constituição dos atos de governo, manifestando-se mediante os mecanismos de democracia semidireta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis e a ação popular, mas não só⁷.

⁷ Disso se extrai que, apesar da democracia semidireta e da democracia participativa apresentarem conceitos próximos, possuem diferenças relevantes.

Além dos referidos instrumentos institucionalizados, abarca outros cujo objetivo é garantir uma participação ativa e contínua do cidadão nas decisões políticas, como aqueles previstos nos arts. 10, 31, § 3º, 37, § 3º, e 74, § 2º, todos da Constituição⁸. Logo, trata-se de conceito distinto e mais amplo quando comparado ao regime misto. O Brasil, conforme disposto no texto constitucional, estabeleceu como regime a democracia representativa combinada aos institutos de participação cidadã, inclinando-se para a democracia participativa (Silva 2005).

Convém sublinhar que, no panorama político internacional, assim como ocorre no Estado brasileiro, a representação ocupa um papel chave no jogo democrático, sendo ponto de destaque na maioria das democracias (Aquad *et al.*, 2004). Estas, em maior ou menor grau, também adotam mecanismos de participação direta.

2.2 INSTITUTOS DO SISTEMA DEMOCRÁTICO

Levando em consideração a acepção de democracia apresentada, alguns dos institutos democráticos de participação garantidos por prerrogativas constitucionais ou legais são sinteticamente abordados nesta seção, quais sejam o voto, o plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular de leis, a ação popular, a audiência pública e a Comissão de Legislação Participativa.

Dentre os mecanismos de participação cidadã, estes foram selecionados em razão da expressividade perante a experiência democrática brasileira e da pertinência temática, pois são passíveis de instrumentalização pelos *lobbies*, que podem atuar de forma direta ou indireta – nesse caso, influenciando a opinião pública⁹.

Além dos mecanismos citados, merece destaque a previsão do art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre um sistema de credenciamento que possibilita que as entidades de classe de grau superior, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil habilitem, junto à Mesa, representantes para a prestação de informações específicas à Câmara, às Lideranças, aos Deputados e ao respectivo órgão de assessoramento institucional (Brasil, 1989).

⁸ Os dispositivos preveem, respectivamente, a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos quando estiverem em discussão seus interesses profissionais ou previdenciários; a possibilidade de análise e questionamento das contas dos Municípios pelos contribuintes; a participação do usuário de serviço público na administração pública direta e indireta; e a denúncia, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União.

⁹ Além destes, há, por exemplo, o veto popular e a tribuna popular, acerca dos quais uma análise pouco agrega à discussão que aqui se pretende. Isso porque, no que concerne ao primeiro, não existe previsão legal a seu respeito no ordenamento jurídico brasileiro e, quanto ao segundo, seu manejo se dá, em grande parte, no âmbito dos parlamentos municipais.

Em que pese não se tratar de um instituto de participação, consiste em um importante passo dado pela Casa, que avança em relação à transparência da atuação dos representantes de interesses junto ao Legislativo (Avizú, 2007).

2.2.1 Voto

A partir das lições de José Afonso da Silva (2005), cumpre, inicialmente, distinguir o voto do sufrágio e do escrutínio, termos erroneamente utilizados como sinônimos. O sufrágio consiste no direito público subjetivo que, segundo o autor, “Constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes” (Silva, 2005, p. 349).

Assim, o sufrágio, que no Brasil é universal, trata-se de manifestação expressa do princípio previsto no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal, dispondo que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. O voto, por sua vez, é uma decorrência de determinado direito, ou seja, é o seu exercício, o ato político que o materializa na prática. Já o escrutínio é o procedimento pelo qual se dá esse exercício (Silva, 2005).

Feita esta preliminar distinção, importa estabelecer que o objeto que aqui se estuda é o voto enquanto decisão política na sua perspectiva eleitoral e, portanto, o instrumento à disposição do povo para eleger seus representantes, e não qualquer outra espécie dessa exteriorização de vontade¹⁰.

Nessa perspectiva, quanto à sua natureza, o voto se apresenta tanto como um direito público subjetivo, quanto como uma função social e um dever sociopolítico. Primeiro, porque se tratando de materialização do sufrágio, o ato de exercê-lo também configura um direito. Segundo, porque consiste em atribuição da soberania popular, é o mecanismo por meio do qual esta se manifesta. Terceiro, porque sendo necessário eleger governantes para representar o povo, é um dever social do cidadão expressar sua vontade mediante o voto (Silva, 2005).

Quanto aos seus caracteres, para que efetivamente reflita determinados anseios da população, é necessário garantir a personalidade e a liberdade de voto. Nesses termos, cabe ao eleitor comparecer à sua seção eleitoral para exercer seu direito, não sendo possível, no Brasil, votar por correspondência ou por procuração. Ainda, é fundamental garantir liberdade para que o voto emitido pelo eleitor de fato manifeste sua vontade e expresse sinceridade e autenticidade

¹⁰ Cite-se, como exemplo, o voto enquanto ato do referendo ou do plebiscito, os votos proferidos no âmbito das casas legislativas, dentre outros.

(Silva, 2005).

No Brasil, a teor do que dispõe a Constituição Federal, tem-se que o voto é secreto, direto, salvo no caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos dois últimos anos do mandato presidencial, ocasião em que são eleitos pelo Congresso Nacional, obrigatório para os cidadãos de 18 a 70 anos e facultativo para os de 16 a 18 anos, para aqueles maiores de 70 anos e para os analfabetos (Silva, 2005)¹¹. Além disso, trata-se de cláusula pétrea, conforme previsto no art. 60, § 4.º, II, da Constituição, o que não permite que seja objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional que pretenda aboli-lo (Brasil, 1988).

Enquanto participação política do cidadão que legitima o exercício do poder, a votação se dá no âmbito das eleições proporcionais e majoritárias, ocasiões em que o povo delibera para escolher vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, senadores, governadores, e o Presidente da República, os quais são responsáveis pela representação e defesa dos interesses da sociedade perante as Casas do Congresso Nacional e o Poder Executivo.

Apesar da essencialidade do voto para o exercício da democracia, a percepção sobre esse direito como instrumento da sociedade para fazer valer a defesa dos seus direitos e interesses por meio da representação dos governantes se degenerou junto à crise da democracia no século XXI. Em meio a um cenário de crescente perda da legitimidade do sistema político, de descrença e falta de identificação partidária e de erupção de escândalos de corrupção, o voto passou a ser cada vez mais visto como um mecanismo insuficiente. Como resultado, muito se fala no aumento do absentismo eleitoral e da desconfiança nas instituições democráticas, o que contribuiu para a intensificação da atuação de outras forças políticas.

2.2.2 Plebiscito

No ordenamento jurídico brasileiro, o plebiscito está previsto no art. 14, inciso I, da Constituição, e consiste, igualmente, em instrumento de exercício da soberania popular. A teor do que leciona José Afonso da Silva (2005), trata-se de uma das expressões do direito coletivo de participação dos cidadãos no processo político e de tomada de decisão, aqui em sua forma direta. É o modo de decisão que busca consultar a população acerca de uma questão concreta e de relevância política para o país, seja de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (Brasil, 1988).

¹¹ A esse respeito, v. art. 14, *caput* e §1º, e art.81, § 1º, ambos da CF.

Regulamentado pela Lei nº 9.709/98, é convocado antes da concretização de ato legislativo ou administrativo, competindo ao povo, mediante votação, aprovar ou denegar a questão posta sob exame¹². A referida convocação é feita mediante decreto legislativo, que deve ser proposto por, no mínimo, um terço dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional (Brasil, 1988).

O texto constitucional, em seu art. 18, §§ 3º e 4º, dispõe sobre a obrigatoriedade do plebiscito em duas hipóteses: nos casos de criação, incorporação ou desmembramento de estados e de municípios, com votação restrita à população local.

Na história do Brasil, em âmbito federal, apenas um plebiscito foi realizado, o previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual determinou que o povo deveria decidir, em 7 de setembro de 1993, a forma de Estado – se república ou monarquia – e o sistema de governo – se presidencialista ou parlamentarista. Conforme votação popular, decidiu-se pela forma republicana e pelo sistema presidencialista.

2.2.3 Referendo Popular

O referendo popular, previsto no art. 14, inciso II, da Constituição, e disciplinado pela Lei nº 9.709/98, trata-se de consulta feita posteriormente a ato legislativo ou administrativo, em que o povo, mediante o voto, ratifica ou rejeita a questão já deliberada. Compreende, tal qual o plebiscito, forma de expressão do direito de participação pertencente à coletividade, porém difere daquele em relação ao momento em que a consulta à população é realizada (Brasil, 1988)¹³.

O referido instrumento, no cenário brasileiro, foi utilizado apenas uma vez desde a promulgação da Constituição de 1988. Mediante a edição de uma sequência de atos normativos, o Tribunal Superior Eleitoral organizou um plebiscito para consultar a população acerca da comercialização de armas de fogo (Avizú, 2007).

O primeiro ato foi a edição da Lei nº 10.826/2003, a qual “Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências” (Avizú, 2007). A legislação, que foi apelidada de Estatuto do Desarmamento, prevê, no art. 35, que a proibição da comercialização de armas de

¹² A Lei nº 9.709/98, não à toa, é também chamada de Lei da Soberania Popular, haja vista que estabelece o procedimento a ser observado nas consultas populares, regulamentando os incisos I, II e III do art. 14 da CF.

¹³ A diferenciação entre os institutos está expressa na Lei nº 9.709/99, a qual prevê a convocação do plebiscito antes do ato legislativo ou administrativo, para aprovação ou denegação, e a do referendo depois, para ratificação ou rejeição.

fogo e de munição no território nacional, salvo para certas entidades elencadas no art. 6º, dependeria de referendo popular, que se realizaria em outubro de 2005.

Em seguida, visando atender ao determinado no dispositivo, o Senado Federal apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 1274/2004, que foi convertido no Decreto Legislativo nº 780/2005, o qual autorizou a consulta popular e determinou que o referendo deveria ser realizado no primeiro domingo do mês de outubro do ano de 2005, indagando a população com a pergunta: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. Caso a maioria simples do eleitorado respondesse sim ao questionamento, confirmando a disposição do art. 35 do Estatuto do Desarmamento, a vedação entraria em vigor quando fosse publicado o resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2005).

Diante desse cenário, duas frentes parlamentares de posições distintas se constituíram e requereram seus respectivos registros à Mesa do Congresso Nacional e ao TSE. A Frente Parlamentar “POR UM BRASIL SEM ARMAS”, que defendia a opção pelo “SIM”, e a Frente Parlamentar “PELO DIREITO DA LEGÍTIMA DEFESA”, defensora de manifestação negativa ao questionamento (Brasil, 2005)¹⁴.

O referendo foi realizado no dia 23 de outubro de 2005 e, no dia 16 de novembro de 2005, o TSE publicou, no Diário da Justiça, o resultado da consulta, que indicou a opção pelo “NÃO” como vencedora, com 59.109.265 votos, contra 33.333.045 votos para a opção “SIM”, sendo registrados 1.604.307 votos nulos e 1.329.207 votos em branco. Dos 122.042.825 eleitores aptos a votar, compareceram 95.375.824, totalizando uma abstenção de 26.666.791 eleitores (Brasil, 2005).

2.2.4 Iniciativa Popular de Leis

A iniciativa popular de leis é a apresentação feita pela população de projeto de lei à Câmara dos Deputados, tendo como requisito a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, que deve estar distribuído por ao menos cinco Estados da federação, com três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Prevista nos art. 14, inciso III, e no art. 61, § 2º, ambos da Constituição, também recebe regulamentação pela Lei nº 9.709/98 (Brasil, 1988).

Consiste em direito que, assim como o plebiscito e o referendo popular, caracteriza-se

¹⁴ Essa movimentação é representativa do jogo de interesses em torno das decisões políticas, em que grupos com as mesmas posições se alinham e aqueles que levantam bandeiras distintas se fixam em lados opostos.

como instituto de participação democrática direta. Soma-se aos referidos mecanismos e aos demais como forma de possibilitar a participação do cidadão nos processos de decisão política, conferindo legitimidade ao sistema. A participação ativa da sociedade para influenciar na criação de normas que atendam às suas demandas e interesses reflete a essência democrática da soberania popular, ainda a que aplicação prática do instituto enfrente desafios, haja vista que o elevado número de assinaturas e distribuição destes pelos Estados revela a complexidade dos requisitos legais que devem ser preenchidos.

Para fins exemplificativos, algumas legislações que surgiram a partir de projetos de iniciativa popular foram as Leis n.ºs 11.124/2005 e 8.930/1994¹⁵¹⁶. A primeira surgiu a partir do PL n.º 2.710/1992, patrocinado pelo Movimento Popular por Moradia, e “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o seu Conselho Gestor” (Brasil, 2005). Já a segunda alterou o art. 1º da Lei n.º 8.072/1990, a qual dispõe sobre os crimes hediondos, acrescentando a figura do homicídio qualificado ao rol do dispositivo, motivada pelo assassinato da atriz Daniella Perez, a qual deu nome ao PL n.º 4.146/1993, que foi posteriormente convertido na referida lei.

Ademais, há que se mencionar a existência de um mecanismo on-line que permite a propositura de “ideias legislativas”. Por meio do Portal e-Cidadania, no âmbito do Senado Federal, é possível sugerir e apoiar ideias para a elaboração de novas leis. Caso alguma das ideias apresentadas receba ao menos 20.000 apoios, será transformada em uma Sugestão Legislativa e entrará na pauta de debates dos senadores. Segundo informações divulgadas no mencionado endereço eletrônico, 48 ideias já se tornaram Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição ou Indicação (Brasil, 2025c). Essa e outras ferramentas possíveis em razão dos avanços da tecnologia da informação e dos esforços das instituições para acompanhá-las ampliam e facilitam a participação da população no fazer político.

¹⁵ Citam-se as referidas leis, pois consta do endereço eletrônico da Câmara dos Deputados, nas informações de identificação da proposição de cada um dos Projetos de Lei que as originaram, que estes foram apresentados nos termos do § 2º do artigo 61 da CF. A esse respeito, v. PL n.º 2.710/1992 e PL n.º 4.146/1993.

¹⁶ Um exemplo bastante citado de lei que seria decorrente da iniciativa popular é a Lei Complementar n.º 135/10, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa. Ocorre que foram feitas inúmeras alterações na redação originária do projeto, além de ter sido apresentada, por fim, como Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei Complementar n.º 168/1993, de modo que muito se fala que o caráter popular foi, em verdade, “propagandeado” (Peccinin; Copi, 2019).

2.2.5 Ação Popular

Assim como quando participa de referendos, plebiscitos e projetos de lei populares, o povo também toma decisões políticas quando ajuíza ação popular. Trata-se de uma garantia política constitucional, consubstanciada no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição, que atribui legitimidade ativa a qualquer cidadão para promover ação judicial com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Brasil, 1988). No plano infraconstitucional, é disciplinada pela Lei nº 4.717/65.

O nome dado a este remédio constitucional decorre justamente do fato de se atribuir legitimidade para a propositura da ação à coletividade, por meio de qualquer de seus integrantes, que pleiteiam a tutela jurisdicional para defender o interesse público. Assim, o que confere o núcleo essencial de caracterização do instituto é a natureza do interesse defendido, que é impessoal e não compreende, portanto, um direito próprio de quem ajuíza a ação, mas sim um direito deste enquanto membro da coletividade (Silva, 2005).

Percebe-se que a ação popular oportuniza ao cidadão a possibilidade de fiscalizar atos do poder público, atividade que é típica do Poder Legislativo, de modo a agir politicamente em favor do povo (Silva, 2005). Constitui, desse modo, um dos mecanismos da democracia participativa que melhor traduz a primazia da soberania popular, uma vez que não se faz necessário o preenchimento de maiores requisitos para sua propositura, diferente do plebiscito e do referendo, que necessitam de provocação por parte do Congresso Nacional, e da iniciativa popular de leis, cuja legitimidade retira fundamento da subscrição de parte expressiva do eleitorado nacional distribuído pelo país.

José Afonso da Silva (2005, p. 464), por fim, define a ação popular como

[...] instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional (ou remédio constitucional), para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle corretivo de atos lesivos do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

2.2.6 Audiência Pública

A audiência pública é um importante instrumento de participação popular no processo de tomada de decisões políticas, permitindo que cidadãos influam direta ou indiretamente – nesse caso, quando são representados por organizações, associações civis ou outras entidades (Siqueira; Ramiro; Castro, 2020). Nesse sentido, é palco de relevante atuação dos

representantes de interesses, conforme será abordado mais detalhadamente ao longo deste trabalho. uma vez que consistem em habituais oportunidades de atuação dos representantes de interesses.

Quanto à definição do instituto, não há consenso na literatura acadêmica especializada. Entretanto, de acordo com a experiência brasileira perante as casas legislativas, as audiências públicas são

[...] reuniões abertas promovidas pelas comissões parlamentares, das quais podem participar legisladores, cidadãos, representantes de entidades da sociedade civil, técnicos e especialistas com o objetivo de promover o debate em torno de temas ou questões de interesse público na área da respectiva comissão (Marona; Rocha, 2027, p.137).

Apresenta como pressuposto para a sua convocação a existência de interesse coletivo e difuso, indicando que a decisão repercutirá na coletividade e, desse modo, que transcende um direito individual. Além disso, também é necessário que exista previsão normativa para a sua realização (Siqueira; Ramiro; Castro, 2020).

Enquanto mecanismo de participação cidadã, apesar da definição citada, a audiência pública pode ser realizada no âmbito dos três poderes, com destaque para o Legislativo e, na história recente, para o Judiciário (Marona; Rocha, 2027). Está prevista, precipuamente, no art. 58, II, da Constituição, o qual dispõe que compete às comissões temporárias do Congresso Nacional e das suas Casas, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Brasil, 1988). O procedimento para a sua realização perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal está disciplinado nos arts. 255 a 258 e 93 a 95 dos respectivos regimentos internos das casas legislativas.

Quanto à realização na esfera do Judiciário, especificamente em sede de jurisdição constitucional, a audiência pública encontra previsão na Lei nº 9.868/99, que trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), e na Lei nº 9.882/99, a qual dispõe sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Nos termos da referida legislação, a audiência pública pode ser instituída mediante convocação do presidente da corte ou do relator do processo caso sejam necessários esclarecimentos acerca da matéria ou de circunstância de fato ou, ainda, diante de notória insuficiência das informações existentes nos autos. Deve, para tanto, contar com a participação

de membros da sociedade civil com experiência e autoridade na matéria (Brasil, 1999)¹⁷¹⁸.

Em que pese a previsão nas legislações mencionadas desde 1999, a primeira audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal data de 2007, quando convocada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei de Biossegurança, que previa a utilização, para fins de pesquisa e terapia, de células-tronco embrionárias obtidas a partir de fertilização *in vitro* e não utilizadas no procedimento tribunal (Marona; Rocha, 2027).

Depois do emblemático julgamento, as audiências públicas passaram a ser realizadas com maior frequência em outros processos, o que fez com que o STF, em 2009, emendasse seu Regimento interno para expressamente prever, nos termos do art. 13, inciso XVII, a convocação de audiência pública no âmbito do tribunal (Marona; Rocha, 2027).

Desde a referida edição, foram realizadas diversas audiências públicas sobre as mais variadas matérias em diferentes processos do controle concentrado de constitucionalidade e, também, em sede de Recurso Extraordinário (Marona; Rocha, 2027). Participam das audiências públicas grupos de interesse e pressão, além de outros atores que visam influenciar o processo decisório a partir da defesa de determinada posição, sendo esta uma das principais formas de lobby no Poder Judiciário (Guimarães, 2020).

2.2.7 Comissão de Legislação Participativa

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) foi instituída no ano de 2001 na Câmara dos Deputados, através da resolução 21/2001, e em 2002 no Senado Federal, mediante a resolução 64/2002 (Avizú, 2007), sob as justificativas políticas de “suprir a lacuna deixada pela iniciativa popular de lei”, haja vista as dificuldades impostas pelos seus requisitos, e de “diminuir a distância entre representantes e representados” (Coelho, 2013, p. 69). A criação da CLP também se deu em outras Casas Legislativas do país, nos âmbitos estadual e municipal.

A CLP foi concebida com o objetivo de viabilizar propostas legislativas populares, de modo a fomentar a efetiva participação do povo perante o Legislativo. Consistem em atividades de sua competência:

[...] (i) receber diversos tipos de sugestões legislativas (SUGs) oriundas de organizações civis legalmente constituídas; (ii) apreciar, e deliberar sobre, as sugestões acatadas, normalmente manifestando-se por meio de parecer favorável ou

¹⁷ Há que se destacar, nesse sentido, o instituto do *amicus curiae*, ou amigo da corte, figura interventiva que é admitida para efeitos de cooperação perante o Poder Judiciário quando se trata de questão relevante do ponto de vista jurídico, social, econômico ou político.

¹⁸ É o que prevê o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 e o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.882/99.

contrário; (iii) dar encaminhamento às sugestões com parecer favorável, conforme requerido para cada tipo de proposição (Coelho, 2013, p. 68).

Assim, quando as sugestões de iniciativas de leis são aprovadas pela Comissão, ocorre o encaminhamento das propostas à Mesa para que esta dê início ao processo legislativo, que segue as mesmas regras regimentais previstas para os demais projetos (Avizú, 2007, p. 124).

Conforme Regulamento Interno da CLP da Câmara dos Deputados, as sugestões de iniciativa legislativa podem ser apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, com exceção dos partidos políticos, dos organismos internacionais e dos órgãos e entidades da administração pública que não possuem participação paritária da sociedade civil¹⁹ (Brasil, 2019).

Trata-se, assim, de um sistema que permite aos grupos a participação no processo de elaboração das normas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. Mediante a CLP é possível que encaminhem ao Congresso necessidades, demandas e proposições alinhadas aos interesses que defendem, constituindo mais uma ferramenta para alcançar objetivos políticos estratégicos.

3 A ATIVIDADE DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

No primeiro capítulo, foi estabelecido o conceito de democracia que elucida o plano de fundo no qual a representação de interesses desempenhada no Brasil se desenvolve: um Estado Democrático de Direito, com expressivo teor social, assentado em “regras do jogo” que preveem, dentre outras coisas, que o povo exerce o poder por meio dos representantes eleitos ou diretamente, valendo-se de institutos de participação cidadã. Com esse cenário consolidado, o presente capítulo se dedica a apresentar os contornos relativos às diferentes formas que a atividade de representação assume, visto que variam a depender de como são praticadas, de quem as praticam e de a quem são direcionadas, bem como as suas implicações.

Para cumprir o que se propõe, este capítulo contém três seções. A primeira cuida de cada uma das formas de representação de interesses identificadas para os fins deste trabalho, conceituando-as e distinguindo-as. A segunda versa sobre como as atividades dos representantes de interesses – agentes que objetivam influenciar decisões políticas – são desenvolvidas e perante quais núcleos de poder no plano interno a incidência é exercida. A terceira, ao fim, discute, de forma exemplificativa e não taxativa, consequências positivas e

¹⁹ É o que dispõe o art. 32, XII, a e b do Regulamento Interno da Câmara dos Deputados c/c art. 3º, I, II e III, do Regimento Interno da Comissão de Legislação Participativa.

negativas provenientes desse exercício.

3.1 FORMAS DE REPRESENTAÇÃO

Esta seção cuida da apresentação de formas de representação alternativas à desempenhada pelos candidatos de partidos políticos eleitos pelo povo. Para os fins aos quais se prestam este trabalho, identificou-se como formas de representação de interesses, a partir de uma análise literária, as atividades desempenhadas pelos grupos de interesse e de pressão, o *lobby*, e a prática de *advocacy*.

Diante disso, na tentativa de sistematizar o estudo, sem o desejo, contudo, de fragmentá-lo, procede-se à incursão nas características e nos aspectos elementares de cada uma das formas, buscando, nesta etapa, respostas para as seguintes questões: *a)* como são definidas; *b)* o que as definem; *c)* em que medida se diferenciam; *d)* o que as diferenciam; e *e)* por quem são exercidas.

3.1.1 Grupos de interesse e de pressão

Ao se dar início a uma discussão sobre grupos de interesse e de pressão, é comum que se discorra sobre a pioneira contribuição de Arthur Bentley, na obra *The process of government* (1908), acerca da chamada teoria dos grupos, que posteriormente foi objeto de estudo de David Truman, no livro *The governmental process* (1951), a qual é ponto de partida igualmente relevante. Ao discorrer sobre os grupos, Arthur Bentley buscava atrair a atenção de estudiosos para as atividades informais desempenhadas por diferentes grupos sociais (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). David Truman, que retoma a questão, além de dedicar diversos capítulos aos grupos de interesse, vai adiante ao tratar também dos grupos em potencial (Avizú, 2007).

Amplamente utilizada como arcabouço teórico pela literatura, a teoria dos grupos preconiza que

política é o processo por meio do qual os valores sociais são indicados imperativamente; este é feito por meio de decisões; as decisões são produzidas por atividades; cada atividade não está separada das outras, mas essa massa de atividades tem tendência comum a respeito das decisões; esta massa de atividades são os grupos; assim, a luta entre grupos (ou interesses) determina o tipo de decisões que devem ser tomadas (Ekstein; Apter, 1963, p. 391 *apud* Bobbio; Mattucci; Pasquino, 1998, p. 563)

Entretanto, tanto a teoria construída por Arthur Bentley quanto a desenvolvida por

David Truman sofrem diversas críticas. No primeiro caso, por não proceder à distinção entre os tipos de grupos existentes ou qualquer especificação no que concerne às relações entre importantes variáveis, como é o caso das relações entre causa e efeito, assim como entre questões formais e fenômenos reais, reduzindo toda atividade política à luta entre grupos. Nesse sentido, os conceitos-chaves de relevância para o estudo, como os de grupo e de interesse, repousam em definições vagas e genéricas (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). Quanto ao segundo, a crítica se dá, do mesmo modo, pela redução do processo político a um cenário de forças integrado pelos grupos de interesses, de forma que os indivíduos *per si* não são considerados como verdadeiros atores da realidade política, além de ter resumido o papel dos governantes à função de árbitros dos conflitos envolvendo os grupos (Avizú, 2007).

Isto posto, o que seriam, então, grupos de interesse? De acordo com Alexandre Sanson (2013, p. 60), são

constituições de pessoas, estáveis e coesas ou efêmeras e pouco estruturadas, formadas por determinado número de indivíduos que a elas aderem voluntariamente, compartilhando objetivos similares, de naturezas e amplitudes variadas, e promovendo ações para a satisfação dos mesmos [...]

Consistem, nesse aspecto, em grupos sociais que adotam interesses como causas defensáveis. Grupos sociais são conjunto de indivíduos que figuram como um todo, em razão de ações e reações mútuas e de indícios de organização, apresentando atitudes e comportamentos semelhantes, os quais configuram um modo de agir coletivo, que exterioriza consenso e consciência, compartilhando também finalidades que orientam uma conduta única. Trata-se de estrutura autônoma que não se confunde com agrupamentos sem forma intencional ou definida. Seus componentes respondem de forma solidária pelos resultados do grupo, de maneira que este define seus papéis, uma vez que são estabelecidas regras objetivas de como proceder de acordo com a estratégia ou tática de ação fixada em determinado contexto (Sanson, 2013).

Constituem características identificadoras dos grupos sociais: *a*) organização, tanto exterior, no que concerne à conformidade com a lei, quanto interior, devendo apresentar regimento interno aplicável aos integrantes; *b*) hierarquização, na medida em que são aplicáveis aos membros, como forma de seleção e classificação, critérios de mobilidade vertical; *c*) transcendentalidade, pois supera a personalidade daqueles que o constituem; e *d*) identificação, sendo necessário que contem com símbolos que garantam diferenciação perante outros grupos (González, 2003 *apud* Sanson, 2013).

Para conceituá-los, demonstra-se necessário, ainda, atentar-se para outras três

dimensões: *a)* o número de membros, abarcando uma pluralidade de indivíduos, sendo uma díade o mínimo; *b)* a frequência das interações; e *c)* a comunhão dos fins. Isso porque é necessário a adoção de um sentido em comum que demande e impulse um esforço uníssono para a consecução dos objetivos partilhados (Meyer, 1982 *apud* Sanson, 2013). Destaca-se que, uma vez que é preciso congregiar determinadas características, nem toda constituição de pessoas é um grupo social, encontrando melhor recepção na expressão “quase grupos”, que acolhe uma coletividade que não alcança grau satisfatório de reciprocidade e organização (Sanson, 2013).

Situando-se em uma área de confluência entre o âmbito privado individual e a esfera pública estatal, os grupos de interesse, agentes dinâmicos e mutáveis, são grupos identificáveis justamente pelos interesses que adotam. Não é incomum que surjam a partir de movimentos sociais representantes das reivindicações de segmentos que anseiam por transformações políticas, econômicas ou sociais (Patri, 2011).

Desse modo, representam a diversidade de segmentos e setores em sociedades complexas, as quais refletem a pluralidade de formas de existência essenciais à democracia, com campo de atuação específico e finalidades que, em sua origem, podem ou não ser políticas. Por isso, os grupos tendem a se situar em uma vastidão de campos, como cultural, religioso ou econômico, e difundir interesses próprios à organização ou de natureza geral, usuais a outros agrupamentos (Sanson, 2013)²⁰.

O referido interesse constitui anseio intrínseco ao indivíduo que o conecta com determinado bem da vida e o conseqüente desejo de protegê-lo, operando, por conseguinte, como fio condutor do vínculo entre aquele e o grupo, visto que este difunde e partilha o mesmo sentido de relevância atribuído ao bem, aproximando-os. Nesse toar, a diversidade de grupos é um espelho do fragmentado panorama de interesses dispostos na sociedade. Considerando esta heterogeneidade, atuam como interlocutores de diferentes desejos, valores e aspirações, contando com inúmeros destinatários (Sanson, 2013).

Disso se extrai que, para a sua concepção, existem dois elementos basilares: *a)* o agrupamento dos posicionamentos provenientes do interesse em comum; e *b)* a disseminação da sua promoção para reafirmá-lo. Assim, contam, com base na aceção de um modelo ideal, com membros, valores, unidade, posicionamento, objetivos, hierarquia e ordenação, podendo ser integrado tanto por pessoas físicas quanto jurídicas, como é o caso daqueles que agrupam associações. Importa frisar, ainda, que encontram amparo nas liberdades públicas,

²⁰ Pode-se citar como exemplos grupos em defesa do meio ambiente, tais quais o Instituto Socioambiental e a ABRASMA, representantes de setores econômicos, como a ABIFINA e a ABIPLA, de interesses do comércio internacional, como a Câmara de Comércio Americana e a Câmara de Comércio Índia Brasil, dentre outros.

essencialmente no direito de associação, e que suas atividades repercutem em outros atores da sociedade (Sanson, 2013).

Quanto aos interesses, estes podem ser econômicos, representados, por exemplo, por empresas ou sindicatos, ou não-econômicos, como é o caso dos defendidos por grupos cívicos e religiosos. A classificação do grupo pode se dar com base em diferentes critérios, desde o grau de organização à natureza jurídica (Sanson, 2013). A partir de uma categorização fundada no caráter da motivação do grupo, esta pode ser: *a)* empresarial; *b)* laboral; *c)* cooperativa; *d)* profissional; *e)* cívica; *f)* social; *g)* religiosa; e *h)* cultural (Finer, 1966 *apud* Sanson, 2013).

Sob essa ótica, os grupos de interesse empresariais são aqueles ligados a aspectos do campo negocial, com metas referentes a questões de ordem econômica, tais quais o salário, o lucro e os tributos, abarcando, dentre outras, associações de negócios, de fabricantes e de representação empresarial. Os grupos de interesse laboral, por sua vez, têm como habituais representantes as associações operárias e os sindicatos e contam com atuação voltada às negociações coletivas para a melhoria dos salários e das condições de trabalho (Sanson, 2013).

No tocante aos grupos profissionais, estes apresentam quantidade de possibilidades proporcional à multiplicidade de ofícios existentes, como os de médicos, professores e funcionários públicos. Os grupos cívicos objetivam o alcance de benefício coletivo e apresentam distintas formações, são os casos de grupos de advocacia e fundações; os sociais representam setores específicos da sociedade, a exemplo dos pensionistas; os religiosos circunscrevem associações religiosas; e os culturais abarcam também os educativos e os recreativos (Sanson, 2013).

Quando os grupos de interesse exercem influxos na esfera política para que seja possível a consecução dos seus objetivos, mediante mecanismos de atuação voltados a influenciar decisões tomadas pelo poder público, se está diante de grupos de pressão. Consistem em grupos igualmente formais, que preservam as características originais relativas à estrutura associativa e à natureza do interesse vinculante, mas que apresentam um *modus operandi* específico, que qualifica a forma de agir do grupo para o alcance dos seus fins: o exercício da pressão (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

Segundo Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, p. 564), pressão é, sob esse viés,

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

A partir disso, compreende-se que os grupos de pressão são uma categoria dos grupos de interesse, qualificados pelo exercício da pressão perante a esfera governamental. Todo grupo de pressão é, portanto, um grupo de interesse, mas o contrário não é verídico. Isso porque os grupos de interesse podem existir e exercer atividades sem se utilizarem da pressão política. O componente imprescindível para a caracterização dos grupos de pressão é a referida maneira de proceder, exercendo influência com poder modificativo ou impeditivo sobre as decisões governamentais (Sanson, 2013).

Ao dedicarem esforços à tentativa de fazer incidir seus anseios e reivindicações nas decisões dos entes públicos, podem desempenhar ações imediatas, voltadas diretamente às autoridades, ou mediatas, influenciando na opinião pública, nos partidos políticos ou no eleitorado, de modo que as expressões políticas não se desenvolvem apenas nos núcleos governamentais (Sanson, 2013). Tendo em vista o referido engajamento, o modo de atuar e a participação no processo decisório, não é incomum surgirem dúvidas quanto ao que distingue os grupos de pressão dos partidos políticos (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

Uma possível solução para proceder à diferenciação é a identificação de funções que são desempenhadas pelos partidos políticos, mas não pelos grupos de pressão²¹. Para tal empreitada, é possível apontar ao menos três: a função de disputa eleitoral, a de administração direta do poder e a de expressão democrática (Fisichella, 1972 *apud* Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). Assim, os grupos, apesar de se organizarem em busca do exercício de influência sobre o interesse defendido, não participam do processo eleitoral de forma direta e não objetivam atuar na gestão do poder público, mas sim aproximar-se da esfera governamental e intervir nas suas decisões no sentido que lhes seja favorável (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

A despeito de não apresentarem tecnicamente, nos referidos termos, uma configuração política, a possibilidade de engajarem e incidirem sobre o processo decisório encontra amparo na garantia fundamental de autonomia concedida aos grupos e se mostra, sobretudo, como consequência lógica do direito de liberdade conferida aos representantes de interesses para que estes os defendam perante o Estado (Sanson, 2013; Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

Em síntese, os grupos de interesse são agrupamentos sociais organizados, com estrutura, regras, símbolos, hierarquia e autonomia, além de uma base de membros que compartilham um

²¹ Em razão da complexa crise de representatividade, há uma inevitável comparação entre os grupos e os partidos políticos. Suas forças, entretanto, são complementares e não excludentes, sendo ambos instrumentos de expressão popular (Sanson, 2013).

interesse comum e o consequente senso também compartilhado de protegê-lo e promovê-lo, operando, pois, uma legitimação mútua entre os integrantes e o próprio grupo. Quando, com o objetivo de incidir nas decisões governamentais, operam exercendo pressão política, e, portanto, exercendo *lobbying*, caracterizam-se como grupos de pressão, peças importantes no cenário de forças sociais.

3.1.2 O *lobby*

O termo *lobby* advém da língua inglesa e, popularmente, tem sua origem associada à designação de dois espaços: *a*) os corredores do Parlamento Britânico, local onde parlamentares se encontravam para discutir antes e depois das sessões na Casa; e *b*) a antessala de hotéis em Washington, onde importantes figuras políticas se hospedavam e eram confrontadas por grupos e indivíduos que tentavam abordá-los para apresentar e defender suas demandas (Avizú, 2007; Mancuso; Gozetto, 2011; Patri, 2011).

Ao longo do tempo, porém, a vocábulo, que não tem correspondência para a língua portuguesa e foi incorporado ao vocabulário brasileiro, adquiriu novas significações no contexto social e político, culminando no que hoje se entende por atividade desenvolvida com o objetivo de influenciar decisões políticas em todos os níveis do poder e cuja manifestação é a prática de *lobbying*.

Considerando a própria etimologia da palavra, sublinha-se que o *lobby* consiste em um típico fenômeno da democracia norte-americana. Entretanto, seu desenvolvimento ganhou forças no Brasil com o processo de redemocratização, por volta da década de 1980 (Diniz, Boschi, 2000 *apud* Mancuso; Gozetto, 2011). Atualmente, figura como atividade inseparável do contexto de tomada de decisões políticas, se fazendo presente no processo de formação de agendas e de políticas públicas no país.

O ordenamento jurídico brasileiro, nesses termos, mediante direitos fundamentais previstos na Constituição, garante ao *lobby* conformidade com a configuração de um Estado Democrático de Direito. Asseguram a referida compatibilidade os direitos de liberdade de manifestação, de pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, de reunião, de associação para fins lícitos, de acesso à informação, e de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Mancuso; Gozetto, 2011)²².

²² São os direitos previstos no art. 5º, IV, IX, XVI, XVII, XXXIII e XXXIV, a, da CF.

Procedendo à sua conceituação, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, p. 714), em um esforço de distinção entre grupos de pressão e *lobby*, apresentam este como

[...] o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos decision-makers os desejos de seus grupos. Lobbying é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados.

No mesmo sentido, com vistas a diferenciar as expressões, Alexandre Sanson (2013, p. 196) trata do *lobby* como o exercício de influência voltado para a estrutura e os agentes do Estado, destacando o *lobbying* como parte da dinâmica, em outras palavras, “sua ação em movimento no processo interventivo nos centros de decisão política, dos esforços iniciais até efetiva distribuição do material”. Trata-se de um mecanismo de atuação para influir no *locus* público durante o processo decisório, principalmente mediante o uso de técnicas de comunicação informativa. Os citados grupos de pressão fazem, portanto, *lobby*, mas se tratam de categorias terminantemente distintas, uma vez que um é, de forma bastante sintética, o conjunto de membros que forma uma organização e exerce pressão e o outro é forma de atuação.

Nessa perspectiva, o *lobbying* é exercido visando munir o legislador ou a autoridade pública com informações técnicas e objetivas para maior esclarecimento acerca de certas decisões ou propostas que podem ser futuramente manejadas como forma de persuasão. Fala-se em uma forma de modelar o processo para a tomada da melhor decisão de acordo com os interesses defendidos (Sanson, 2013).

Para a definição do termo, tarefa muitas vezes tortuosa quando se está diante de institutos cuja pluralidade de designações é parte constitutiva do fenômeno, Jordi Xifra (2000, *apud* Sanson, 2013) indica a necessidade de observar cinco premissas: *a*) consiste em uma estratégia de administração organizacional, da qual fazem parte os grupos de pressão; *b*) tem como objetivo influenciar em certa direção, por meio da persuasão e outras formas de relacionamento para com os poderes, o processo envolvendo determinada norma ou demais atividades destes poderes; *c*) as ações de comunicação se somam no fluxo das relações públicas e apresentam viés informativo; *d*) não são vinculantes; *e*) não são, por natureza, ilícitas.

A partir disso, é necessário destacar que os grupos de pressão desempenham, dentre outras atividades, *lobbying*, mas que o *lobby* não se resume ao exercício de pressão. Em verdade, conforme será discutido, pressionar os tomadores de decisão faz parte da última etapa de um processo que compreende diversos outros estágios, como a reunião de informações, a preparação de projetos, a definição de estratégias para defender estes projetos, a busca por

aliados e outras diligências (Graziano, 1999).

Nessa linha de raciocínio, ainda que estejam consideravelmente ligados, o *lobby* não se exaure no emprego de pressão, de maneira que é desenvolvido por pessoas e grupos que recorrem, ocasionalmente, a este exercício, consistindo em uma atividade partilhada pelos interesses organizados com o intuito de influir de forma eficaz e efetiva no âmbito público (Sanson, 2013).

Indicando uma outra definição possível, Eduardo Carlos Ricardo da Patri (2011, p. 143) aponta que o *lobbying* “refere-se especificamente ao ato de advogar para tentar influenciar uma legislação específica”. É o esforço intencional, baseado em técnicas diretas, com vistas a influir na decisão administrativa ou legislativa em sentido favorável ao representante ou defensor de interesses, sejam próprios ou não, ou em direção contrária aos interesses de terceiros. Divide-se, pois, em *grassroots lobbying* e *lobbying* direto. O primeiro é desenvolvido mediante comunicação com o público em geral, em um esforço para que este direcione o apelo às autoridades públicas, e o segundo é a influência exercida a partir do contato direto com os tomadores de decisão (Patri, 2011).

Para Wagner Pralon Mancuso e Andrea Cristina Oliveira Gozetto (2011, p. 120), autores de algumas das lições de maior relevo quanto à matéria no Brasil, o *lobby* é “a defesa de interesses junto a membros do poder público que tomam decisões”. Adotam, sob esse ponto de vista, uma concepção acadêmica da palavra, ressaltando que esta é, em sua literalidade, neutra e, como tal, desprovida de qualquer caráter lícito ou ilícito por simples natureza ou definição.

A esse respeito, depreende-se, diante das conceituações apontadas, que, apesar de no senso comum ser associado a uma prática ilícita, como corrupção ou tráfico de influência, a literatura majoritária já não entende o fenômeno como algo bom ou ruim em si mesmo. Com isso, na acepção técnica da atividade, que é a que aqui se adota, não há espaço para uma conceituação maniqueísta, prevalecendo um significado literal valorativamente neutro (Breláz, 2007; Mancuso; Gozetto, 2011; Graziano, 1999).

De forma geral, percebe-se que, em maior ou menor grau, há convergência no que concerne à caracterização do *lobby*²³. Quanto aos agentes que exercem a atividade, diferentes atores e organizações no âmbito do estado, do mercado e da sociedade civil a praticam, atuando no ciclo de elaboração de políticas públicas e em outras atividades desempenhadas pelas autoridades públicas.

Estes agentes são chamados, genericamente, de lobistas, do inglês *lobbyists*, e

²³ O que não quer dizer que há um consenso, uma vez que se trata de um termo fluído, assim como tantas outras categorias políticas e jurídicas, tornando complexa sua definição.

compreendem indivíduos, sejam ou não profissionais liberais, empresas, associações ou entidades não-governamentais de diversas naturezas (Patri, 2011). Os grupos de interesse e de pressão e os atores que atuam para influenciar as decisões políticas são também chamados de *lobbies*. Quando incorporado a um determinado grupo e desenvolvido pelos próprios membros, estes são formalmente denominados *in-house lobbyists*, e quando realizado por profissional autônomo, integrado ou não a um escritório, atendendo clientes mediante remuneração, tem-se os *contract lobbyists* (Sanson, 2013). Além disso, é possível também que entidades do governo atuem na representação de interesses nos seus respectivos âmbitos de competência.

Assim, o *lobby* pode ser realizado por executivos de relações governamentais de departamentos de assuntos institucionais ou corporativos de uma empresa da iniciativa privada, por escritórios e agências de consultoria especializados em *lobbying*, diretamente por entidades de classe e por assessorias de assuntos parlamentares ou departamentos de comunicação social dos ministérios e, nos três níveis de governo, das agências da administração pública direta e indireta e das autarquias (Mancuso; Gozetto, 2012; Oliveira, 2004).

Quando são contratados profissionais e consultorias de *lobbying*, tanto é possível que estes atuem consoante bandeiras estabelecidas, em defesa de certos ideais, como também sem qualquer comprometimento ideológico ou envolvimento emocional com a causa, caracterizando um serviço, em sua essência, apartidário. Com isso, se, por um lado, pode-se observar o compromisso do lobista com uma causa, por outro também é comum seu desapego em relação a esta (Sanson, 2013).

Os lobistas e as organizações das quais estes eventualmente fazem parte detém conhecimentos e informações especializadas nas áreas específicas em que atuam, o que caracteriza uma defesa técnica e uma representação de interesses qualificada (Graziano, 1999). É oportuno pontuar que, tendo em vista o estigma que recai sobre a atividade, a qual ainda é vista de forma predominantemente negativa, muitos dos lobistas não se identificam como tal, preferindo denominações como profissionais de relações governamentais, consultoria, análise e assessoria política, representantes institucionais, dentre outros (Mancuso; Gozetto, 2011).

Quanto a quem representam, no âmbito do mercado, atuam em defesa de empresas privadas e seus funcionários, os quais se relacionam às atividades de produção, distribuição e comercialização de bens e serviços, além de associações dos respectivos segmentos. Do ponto de vista empresarial, pode-se defender uma única empresa, como é o caso da atuação em um processo de licitação, empresas de um mesmo segmento ou região, como exemplo o *lobby* da indústria alimentícia, ou o setor como um todo. Acerca dos funcionários, o *lobby* pode ser realizado em prol dos trabalhadores de uma empresa específica, de um setor, ou da classe como

um todo (Mancuso; Gozetto, 2012).

Na esfera pública, as mencionadas agências e departamentos defendem os interesses dos entes federativos, como é o caso da atuação no processo de tomada de decisões que estabelecem a repartição de responsabilidades e receitas tributárias entre a União, os estados e os municípios. Assim, durante o processo que envolve o planejamento orçamentário, por exemplo, agências do setor público fazem *lobbying* com o objetivo de adquirir, manter ou aumentar recursos (Mancuso; Gozetto, 2012).

Há também o *lobby* realizado no caso de conflitos envolvendo as próprias agências no tocante a políticas públicas ou diretrizes governamentais específicas. A título ilustrativo, é o que ocorre quando, de um lado, o Ministério da Fazenda defende o aumento da arrecadação tributária e, de outro, o Ministério da Indústria pleiteia benefícios tributários ao segmento industrial²⁴. No campo do funcionalismo público, há a defesa em nome de um certo setor, como as forças armadas ou as polícias estaduais, e em favor de questões mais abrangentes, como o interesse de preservação de regimes especiais de previdência (Mancuso; Gozetto, 2012).

Na seara da sociedade civil, existe uma multiplicidade de entidades e organizações que não estão inseridas no campo do setor público ou do mercado, mas cujo *lobby* se desenvolve em prol de posições político-ideológicas, a exemplo da defesa de ideais sociais ou liberais, de princípios e crenças religiosas, como é o caso do *lobby* do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil, em favor de interesses difusos, de causas de minorias sociais e de uma série de outros pleitos (Mancuso; Gozetto, 2012).

Sinteticamente, o *lobby* é um fenômeno multifacetado, desenvolvido pelos interesses organizados, que objetiva influir no complexo cenário de tomada de decisões políticas, envolvendo diversos atores em torno de *policies* e agendas públicas em nível nacional, estadual e municipal e a representação de aspirações dos mais diversos segmentos, seja público ou privado, perante os *decision makers*.

3.1.3 A prática de *advocacy*

O estudo e a prática de *advocacy* é significativamente mais desenvolvido nos Estados Unidos, haja vista que, assim como o *lobby*, provém da experiência da democracia norte-

²⁴ O mesmo ocorre, por exemplo, quando há conflito de interesses entre o Ministério da Agricultura e os Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente, quando está em jogo a aprovação da liberação de certos agrotóxicos, assim como o conflito envolvendo o Ministério do Desenvolvimento e o Ministério do Meio Ambiente, em razão de determinadas construções em áreas de preservação ou vegetação nativa (Mancuso; Gozetto, 2011).

americana. A expressão, em inglês, advém do verbo *to advocate*, traduzido para “advogar em favor de”, e deriva do latim *advocare*, cujo significado é “ajudar alguém em necessidade” (Libardoni, 2000). Na tradução literal, *advocacy* consiste em “ação de advogar” ou “advocacia”, mas ganhou designação mais complexa no cenário de mobilização democrática.

Na antiguidade romana, mais especificamente na República de Cícero, *advocacy* estava relacionada às ações desempenhadas pelo *advocatus*, indivíduo responsável por fomentar o engajamento em causas de interesse comum cujo objetivo era melhorar aspectos sociais, e às realizadas pelo *jurisconsorte*, figura que defendia interesses particulares de terceiros (Cohen, 2000 *apud* Mafra, 2014).

Na atualidade, a prática não carrega significação tão destoante, sendo entendida como a defesa de uma causa ou de um posicionamento mediante a articulação de diferentes práticas. Importa destacar, porém, que não há um consenso teórico acerca do conceito de *advocacy*, que no Brasil, aliás, conta com produção científica ainda escassa (Brelàz, 2007; Silva, 2017).

Nesses termos, indica Marlene Libardoni (2000, p. 2) que *advocacy* tem sentido amplo, denotando

[...] iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade.

Segundo Eduardo Carlos Ricardo da Patri (2011), *advocacy*

[...] é o ato de advogar, exercido pelas organizações sem fins lucrativos, quando estas defendem seus próprios interesses, tentam influenciar algum aspecto da sociedade ou quando estes apelam para indivíduos para que mudem seus comportamentos, empregadores mudem suas regras ou o governo mude suas leis.

Sob essa perspectiva, *advocacy* é associado por muitos às práticas desenvolvidas por organizações sem fins lucrativos ou grupos voltados à luta pelas mais variadas causas sociais, de modo que estes “advogam” em favor de indivíduos que não possuem poder de penetração na esfera política formal e se encontram em posições de invisibilidade e de violação de direitos (Brelàz, 2007; Mafra, 2014; Patri, 2011).

Já Rennan Lana Martins Mafra (2014) divide, para fins explicativos e sistemáticos, a prática em três categorias, apontando que pode designar: *a*) um conjunto de habilidades comunicativas; *b*) competências técnicas para adentrar na esfera política e promover a mobilização da sociedade; e *c*) uma espécie de representação particular, desenvolvida por agentes no âmbito político que têm como objetivo advogar por causas em favor de outros atores. Vista sob esse viés, está associada à atuação de organizações que agem como defensoras de

causas e direitos sociais, compostas por atores que possuem certas competências capazes de garantir senhas de acesso a diversos espaços, especialmente os de âmbito político e aqueles de visibilidade pública.

Claire Brindis e Laura Davis (1998 *apud* Mafra, 2014), no mesmo sentido, apresentam *advocacy* como ações destinadas a promover determinadas causas e àquelas voltadas à oposição em relação a causas consideradas inaceitáveis e inadequadas. Enquanto ações, assumem diversas formas, como a criação de materiais didáticos, a prática de *lobby* perante os tomadores de decisão na esfera política e o trabalho sistemático desenvolvido com os meios de comunicação.

Advocacy é assim compreendida, em termos gerais, como práticas que visam a identificação, adoção e promoção de causas, mediante esforços empreendidos para direcionar a percepção pública em certo sentido ou promover transformações por meio de mudanças na lei, mas não se limitando a isso. Acerca desta designação, enquanto conjunto de práticas, ponto nodal é a relação que se estabelece entre *advocacy* e *lobby*, com o qual é, por vezes, confundida.

De acordo com Gabriela de Brelàz (2007), o *lobby* está dentro do contexto de *advocacy*, mas não se tratam de sinônimos. O *lobby* é, por sua vez, parte da atividade de *advocacy*, uma forma específica dentre as suas ações e ferramentas, quando esta se concentra na influência de atores-chave no processo de tomada de decisão e de formulação de políticas. Disso se extrai o porquê de ocorrer confusão em relação aos conceitos apresentados, uma vez que estão intrinsecamente ligados. Essa perspectiva é compartilhada por boa parte da literatura.

Em uma pesquisa exploratória cujo objetivo era analisar o papel de *advocacy* das organizações da sociedade civil em defesa do direito de outras organizações no Brasil e nos Estados Unidos, Gabriela de Brelàz (2007) realizou entrevistas para compreender o que representantes de organizações, pesquisadores e militantes entendem por *lobby* e *advocacy*. Enquanto os entrevistados nos Estados Unidos apresentaram definições homogêneas, no Brasil foram observados dois tipos de respostas: *a*) pessoas que enxergam os fenômenos de forma mais próxima ao significado norte-americano, sendo o *lobbying* uma das ações de *advocacy*; e *b*) pessoas que têm uma visão negativa e corporativista do *lobbying*, que apenas envolveria interesses lucrativos. Para estes últimos, *advocacy* seriam atividades destinadas a influenciar políticas públicas ou o *lobby* “do bem”.

A partir das respostas obtidas, é possível verificar a existência de “pré-conceitos” estabelecidos quanto às ações, classificadas e qualificadas com base em uma dicotomia de virtude ou pecado. Este resultado corrobora com a visão que se tem acerca do estigma ao redor do *lobby* no Brasil, além de revelar que a habitualidade e a tradição da prática na democracia

norte-americana parecem confluir para uma compreensão dos fenômenos em suas acepções técnicas.

Quanto aos agentes, certamente que, considerando a própria definição de *advocacy*, a prática é amplamente relacionada à atuação da sociedade civil e, mais especificamente, do terceiro setor, na figura das organizações e associações sem fins lucrativos. Assume um papel que é visto como vital para estas entidades e pode ser destinada a indivíduos, grupos e populações específicas em prol de interesses da própria organização ou segmento ou do interesse público (Brelàz, 2007).

Em âmbito internacional, organismos como Tearfund International Learning Zone – entidade de caráter religioso que atua no combate da pobreza –, Save The Children – voltada à defesa dos direitos de crianças em situação de vulnerabilidade social –, Cancer Advocacy Coalition – dedicada à busca de melhorias no tratamento contra o câncer –, dentre vários outros, lançam mão de ações de *advocacy* para promover suas missões (NCCS, c1995; Save The Children, 2025; Tearfund International Learning Zone, c2025).

No Brasil, alguns exemplos de organizações que defendem causas por meio do uso estratégico de ferramentas de *advocacy* são o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) – associação de investidores sociais privados do Brasil –, a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) – atuante na defesa da democracia, dos direitos humanos e da justiça social –, e a ACT Promoção da Saúde – que tem como foco a atuação em políticas de saúde pública (Abong, 2025; ACT, 2025; GIFE, 2025).

Em suma, *advocacy* engloba um conjunto de práticas destinadas à defesa de causas adotadas por grupos e organizações da sociedade civil, com atuação direcionada tanto à esfera estatal, com vistas a influenciá-la, quanto paraestatal. Dentre as ações desempenhadas, tem-se o *lobbying*, mas não só, pois são também desenvolvidas atividades estratégicas de comunicação e promoção dos interesses perante a coletividade.

3.2 A ATUAÇÃO DOS AGENTES DE REPRESENTAÇÃO NAS ESFERAS DO PODER: QUEM SÃO OS ALVOS E COMO A INFLUÊNCIA É EXERCIDA

Além de compreender quais são as formas de representação dos interesses organizativos, suas definições e distinções e quem as exerce, pendem outras duas questões: *a)* quem são os seus alvos?; e *b)* como a influência sobre eles é exercida? Esta seção se dedica justamente a oferecer respostas a essas perguntas, as quais, somadas aos questionamentos já resolvidos, permitem alcançar as informações básicas para uma compreensão primária da

dinâmica de influxos que envolve os representantes, os representados, a sociedade, os núcleos de decisão e as autoridades que os compõem.

Para tanto, realiza-se uma apresentação de como se dá a atuação dos representantes de interesses perante os núcleos responsáveis por proferir decisões políticas, quais sejam as três esferas do Poder – Executivo, Legislativo e Judiciário –, e, ainda, diante da opinião pública, uma vez que, incentivada pelos porta-vozes de interesses, a sociedade pode atuar ativamente para influenciar e pressionar as autoridades competentes para a tomada de decisão.

Com vistas ao melhor entendimento das oportunidades de atuação, convém consignar que o processo decisório é composto fundamentalmente pelas seguintes etapas: *a)* definição da agenda pública; *b)* formulação de propostas; e *c)* efetiva decisão, cada uma dessas comportando estágios com procedimentos próprios. No Judiciário, se fazem necessárias algumas adaptações: há a definição das pautas, os ciclos de deliberação e, ao fim, a decisão – o julgamento. Existem também importantes momentos que antecedem e que sucedem esse processo, que são oportunos a depender da natureza da atividade, se preventiva ou repressiva, conforme se expõe adiante.

3.2.1 Da atuação no Poder Legislativo

O escopo de funções de competência do Poder Legislativo é indiscutivelmente abrangente, não se restringindo à típica atribuição de produção legislativa²⁵. Apesar disso, sabe-se que a elaboração de leis é sua atividade precípua, a qual envolve diversos estágios, que se dividem, de modo geral, em três momentos: o de elaboração das propostas, o de discussão e o de votação – também compreendido como de decisão, o fim primordial do legislador. Incidem, nesse procedimento, interesses provenientes da sociedade, materializados em pontos de discussão e de ponderação postos na pauta legislativa (Sanson, 2013).

Em decorrência disso, é dever do legislador sintetizar as demandas e as opiniões que forem submetidas a sua deliberação para, após um esforço de filtragem das questões, extrair um norte condutor para suas resoluções. Daí decorre que, após a realização de estudos, a confecção de pareceres e as exposições públicas feitas em plenário, devem estabelecer regras e diretrizes que resultem da conjugação dos distintos anseios e opiniões provenientes da sociedade²⁶. Assim, no extenso caminho percorrido pelo projeto, que vai desde a sua propositura até a

²⁵ Não há aqui qualquer pretensão de se desenvolver a fundo uma discussão sobre as atribuições do Poder Legislativo, mas apenas introduzir o assunto para situar a atuação dos representantes de interesses nesse núcleo de decisão. O mesmo ocorre com os demais poderes.

²⁶ A contemplação desse pluralismo característico de uma democracia é o que deveria ocorrer, ao menos, em tese. Sabe-se, todavia, que muitas legislações, quando concebidas, não conseguem atender às demandas sociais.

aprovação nas Casas, há um influxo considerável de variáveis externas ao Legislativo (Sanson, 2013).

Nessa concepção, o Legislativo constitui, de forma simultânea, um “órgão do Estado” e um “órgão da sociedade”, a qual, inclusive, representa, o que faz com que suas decisões não sejam, em princípio, completamente unilaterais e autônomas, mas, em parte, um reflexo da sociedade. É nesse cenário que entra a atuação dos representantes de interesses, que passam a figurar como intermediários da relação entre a coletividade e o Estado, reproduzindo as diversidades presentes na sociedade e incidindo sobre o panorama político (Sanson, 2013).

Tendo isso em vista, importa abordar como se dá esta atuação. Quanto à esfera de incidência, os interesses organizados podem atuar tanto em nível nacional, perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, como em nível subnacional, nas assembleias legislativas estaduais e nas câmaras municipais de vereadores. As ações por eles desempenhadas podem ser realizadas em qualquer uma das mencionadas fases do processo legislativo e da elaboração de políticas públicas, mas não só. O trabalho dos representantes também pode se voltar para momentos anteriores ou posteriores, não se limitando à formulação, à discussão e à votação de propostas (Mancuso; Gozetto, 2012).

Nesse ponto, a atuação dos representantes pode ocorrer já na fase de escolha dos decisores, visando favorecer a opção por aqueles que estejam mais alinhados com os interesses representados. A referida atuação pode compreender desde a escolha das candidaturas, incentivando que sejam apresentados pelos partidos candidatos favoráveis às causas defendidas, até o próprio resultado das eleições, por meio de contribuições destinadas a garantir o êxito dos candidatos apoiados, o que decorre, por exemplo, do estímulo ao financiamento de campanhas e outras formas de prestação de apoio político-eleitoral (Mancuso; Gozetto, 2012).

Após as eleições, mas ainda antes das etapas de tomada de decisão, os representantes podem direcionar seus esforços para atrair parlamentares favoráveis aos seus pleitos a importantes postos na respectiva Casa legislativa. É o que acontece quando os representantes apoiam a escolha de certos legisladores à Mesa Diretora, à presidência de comissões, à liderança das Casas e de partidos e à relatoria de proposições estratégicas (Mancuso; Gozetto, 2012). Podem ser citadas ainda, como atividades de articulação antecessoras, o estabelecimento de alianças e a colaboração na formulação do programa de determinado partido (Sanson, 2013).

Escolhidos os legisladores, a atuação se direciona aos estágios do processo decisório, que se inicia com a apresentação dos projetos. Esta é a etapa de definição da agenda, em que o propósito é influenciar a escolha das temáticas que serão submetidas à votação, com foco em promover aquelas que são benéficas para os segmentos representados e afastar as que são

prejudiciais. Diversas são as atividades que podem ser realizadas durante esta fase para atingir o fim almejado: *a)* a análise do atual cenário do segmento representado, com o intuito de identificar ameaças e oportunidades e averiguar a pertinência dos interesses em relação ao que for verificado; *b)* o exame do atual panorama e a conjectura de quadros futuros, a fim de discernir quais temas devem ser inseridos ou excluídos da agenda; *c)* a avaliação de possíveis aliados que tenham interesse na inserção ou na exclusão das mesmas temáticas; e *d)* a realização de atividades que de fato influenciem as escolhas dos decisores, o que pode envolver o contato direto ou indireto (Mancuso; Gozetto, 2012)

Definida a agenda, o trabalho dos representantes se volta às duas etapas seguintes: a formulação das proposições e a tomada de decisão em relação a uma legislação ou a uma política pública. Nessas ocasiões, objetiva-se alinhar tanto quanto possível os projetos e a decisão dos interesses defendidos. Para tanto, diversas ações podem ser executadas: *a)* o monitoramento da tramitação dos projetos, prática conhecida como *tracking*; *b)* a averiguação do conteúdo e do impacto das proposituras; *c)* o estudo do contexto político, em busca da compreensão da posição adotada por outros atores importantes; *d)* a definição de um posicionamento diante das propostas, que pode ser neutro, favorável ou contrário a estas, com ou sem objeções; *e)* a exposição do posicionamento adotado, divulgando-o para outros atores do processo por meio estratégias de comunicação; *f)* a busca por aliados, da mesma forma que ocorre na etapa de definição da agenda; e *g)* a apresentação das aspirações aos tomadores de decisão, o que pode ser feito de forma direta ou indireta (Mancuso; Gozetto, 2012; Sanson, 2013).

O contato com os decisores é um dos momentos de maior relevo para a atuação dos representantes, oportunidade em que empregam técnicas de persuasão para efetivamente influenciar as decisões em um dado sentido, benéfico a um indivíduo, a uma empresa ou a um grupo. Pode ser feito presencialmente, tanto em ocasiões formais, como as audiências públicas, quanto em situações informais, a exemplo de almoços, jantares e festas. Há também o contato não presencial, feito, comumente, por meio da apresentação das demandas à assessoria dos decisores. Outra forma de encaminhar os anseios sem que haja contato presencial se dá pela divulgação por meios de comunicação, que podem atingir os próprios decisores, públicos aos quais estes sejam sensíveis – ou seja, em relação aos quais sua opinião importa – ou a opinião pública, à qual aqui é destinada uma subseção específica (Mancuso; Gozetto, 2012).

Destaca-se aqui a relevância do contato nas audiências públicas e na já mencionada Comissão de Legislação Participativa, ocasiões em que os representantes podem apresentar pareceres técnicos, exposições relevantes para guiar o rumo da decisão no sentido almejado,

sugestões legislativas e propostas dos segmentos representados. Uma vez que atuam ativamente, transpõem para o núcleo legislativo de decisão a batalha travada pelos interesses organizados, figurando o Poder em questão como uma típica arena política, marcada pela tensão promovida por aqueles que pretendem alcançar políticas consonantes à causa defendida.

Posteriormente à etapa decisória principal, como dito, os representantes de interesses também possuem oportunidades de atuação. Exemplo disso é a fiscalização do cumprimento da medida tomada, que passa por avaliação constante. Outro exemplo são as atividades empregadas para possibilitar a operacionalização da execução de uma decisão, como é o caso dos atos seguintes à aprovação de uma lei, visto que algumas dependem de resoluções, decretos regulamentares ou instruções normativas (Mancuso; Gozetto, 2012).

Nessa ordem de ideias, as ações desenvolvidas fazem com que os atores inseridos nesse processo envolvendo os representantes da sociedade civil e os tomadores de decisão ganhem visibilidade e causem impacto direto no contexto democrático. É inegável que o Poder Legislativo, responsável pela tratativa de uma vasta gama de matérias, é palco primordial do trabalho desenvolvido pelos representantes, que garantem a bilateralidade dos debates ao transmitirem as opiniões e aspirações de distintos interesses e da sociedade. Entretanto, não é o único Poder alvo dos representantes, que também têm incidência tradicional e expressiva no Executivo.

3.2.2 Da atuação no Poder Executivo

O Poder Executivo, enquanto instância decisória, apresenta características e aspectos particulares que diferem do Legislativo e que, a seu modo, chamam a atenção dos porta-vozes de interesses. Em verdade, o Executivo, dentre os três poderes, é o que está sujeito, de forma mais intensa, às investidas das forças coletivas, que podem exercer influxos em inúmeros campos, desde a iniciativa orçamentária até o veto presidencial. Entre esses aspectos, pode-se citar sua atuação de maneira intermitente, sem interrupções, em circunstâncias concretas e, certas vezes, de ofício. De outro modo, não faz parte de suas características a existência de séries de debates e de amadurecimento de decisões (Sanson, 2013).

Há que se pontuar que possui uma configuração que faz com que precise lidar com uma quantidade bastante elevada de projeções provenientes da sua função administrativa e daquelas referentes aos atos de governo. No Brasil, considerando a forma de Estado federado, sua arquitetura corrobora para a ampliação da área de influência, uma vez que a descentralização entre os níveis federal, estadual e municipal e a repartição de competências daí decorrente dão

origem a decisões que igualmente abrangem interesses nacionais, regionais ou locais, os quais direcionam o exercício da pressão, que pode, inclusive, ser endereçada mutuamente e concomitantemente a mais de um nível de autonomia (Sanson, 2013).

Com o olhar direcionado a sua composição e, dessa feita, aos agentes que o integram, o Presidente da República é a autoridade responsável pela chefia do Poder no plano nacional; os governadores no plano estadual; e os prefeitos no plano municipal. As chefias são auxiliadas por ministérios, secretarias e, ocasionalmente, por órgãos que prestam consultoria e assessoria, os quais são geridos por autoridades nomeadas pelos chefes do Poder. Cada uma dessas unidades conta com o aparato da Administração Pública direta e indireta, como as empresas e fundações públicas, autarquias e sociedades de economia mista. Somam-se a estes as agências reguladoras, responsáveis pela fiscalização das práticas de certos setores da economia. Frisa-se que todos esses órgãos, autoridades e os funcionários que integram a administração estão sujeitos aos influxos dos representantes de interesses.

Essa organização conduz a uma arena de decisões políticas que se multiplica e possibilita que os cidadãos se aproximem do poder, atraindo também anseios de interesses organizados a cada uma das unidades federativas e das suas respectivas máquinas burocráticas, com ações que vão depender da amplitude e da natureza do fim desejado. A inexistência de uma ordem de relevância entre os níveis governativos, uma vez que esta depende exatamente do objetivo que se busca atingir, permite o uso de estratégias distintas no processo de escolhas públicas, visto que as posições políticas assumidas por cada ente podem ser heterogêneas (Sanson, 2013).

Especificamente no que tange à atuação dos representantes nessa esfera, é relevante destacar que podem interpelar o Executivo quando este desempenha função no processo legislativo, não só nas ocasiões em que é autor da proposta, mas também no ato do veto ou da sanção do projeto e em outras fases que toma parte como interessado ou como árbitro dos interesses em jogo. Não se restringem, todavia, à participação do Executivo na elaboração da legislação, pois visam influenciar de igual forma as decisões administrativas. Como mencionado acima, a influência pode ocorrer em todos os níveis federativos e diante de diversas autoridades, desde os próprios chefes do Poder e autoridades de altos cargos administrativos até funcionários auxiliares da administração direta ou indireta (Mancuso; Gozetto, 2012).

Assim como ocorre em relação ao Poder Legislativo, os representantes têm possibilidades de operar nos momentos que antecedem as decisões, no estágio de escolha ou em situação posterior. Quando da atração de decisores favoráveis àquilo que é defendido, durante o período de eleição, suas atividades se desenvolvem nos termos já mencionados, com

o intuito de influenciar na definição das candidaturas e no próprio desfecho das eleições. Algo que difere nessa instância de poder é que outra forma de exercer a função pública se dá por meio da nomeação para ocupação de funções de confiança, cargos auxiliares ou cargos em comissão. Logo, os representantes de interesses podem atuar com foco naqueles que têm competência para nomear e exonerar, almejando que sejam escolhidos para os referidos cargos decisores alinhados com as causas representadas (Mancuso; Gozetto, 2012). Na definição da agenda, as ações são as mesmas desenvolvidas no processo legislativo, voltadas, porém, aos atores do poder sob análise.

Na fase decisória, representantes de interesses têm possibilidades de operar nos estágios de ideação de programas, projetos e políticas públicas, e nos seus períodos de implementação e execução, porque frequentemente envolvem atos administrativos, como a realização de compras, a contratação de obras e serviços, a emissão de licenças e permissões, a consolidação de convênios e concessões e a cessão de créditos e empréstimos (Mancuso; Gozetto, 2012). Como sabido, é possível que o contato seja direto, feito com os chefes do Poder e os demais ocupantes dos cargos públicos, ou indireto, por intermédio das assessorias ou a partir do insuflamento da opinião da coletividade, que será a responsável pelo emprego da pressão.

A título exemplificativo, cita-se que, no contexto da aprovação da Lei nº 14.785/2023 (Nova Lei dos Agrotóxicos), de acordo com dados divulgados em relatório que compõe o projeto Lobby na Comida, produzido pela Fiquem Sabendo em parceria com O Joio e O Trigo, no período entre outubro de 2022 e agosto de 2024 foi verificada a ocorrência de ao menos 752 compromissos que contaram com a participação de lobistas ou empresas defensoras ou produtoras de agrotóxicos nas agendas do Executivo federal. Um em cada cinco dos referidos encontros ocorreu entre abril e maio de 2024, período em que o Congresso Nacional analisou 17 vetos do governo à lei mencionada. Em maio de 2023, mês em que foram realizadas reuniões no Ministério da Fazenda para deliberar sobre a criação do Imposto Seletivo – tributo que incide sobre produtos prejudiciais ao meio ambiente e à saúde –, ocorreram 50 compromissos, de acordo com registros oficiais (Fiquem Sabendo, 2024)²⁷.

Como se pode ver, o Poder Executivo é uma seara de suma importância para a articulação dos interesses organizados, viabilizando a interlocução entre estes, os governantes

²⁷ A Fiquem Sabendo é uma organização sem fins lucrativos especializada no acesso a informações públicas e O Joio e O Trigo um projeto de jornalismo investigativo que se dedica às questões relacionadas à alimentação, à saúde e às respectivas indústrias. Em parceria, produziram três relatórios que compõem o projeto Lobby na Comida, cujo objetivo foi apresentar o contexto envolvendo os grupos de interesse da indústria alimentícia e os agentes públicos no processo de tomada de decisão acerca do registro, da fiscalização e da tributação de agrotóxicos no Brasil, tendo em vista a promulgação da Lei nº 14.785/2023 (Nova Lei dos Agrotóxicos).

e outros atores políticos de destaque para o governo. Espera-se que a Administração Pública, em uma democracia, esteja atenta e aberta à cooperação proporcionada pelos representantes, posto que não há Poder capaz de absorver e gerenciar, em sociedades complexas, a integralidade dos enredamentos das variadas dimensões sociais que necessitam de regulação.

Ante o exposto, tem-se que o Executivo e o Legislativo são alvos tradicionais dos representantes de interesses. Apesar disso, com o crescente alargamento da judicialização da política, outro núcleo de decisão passou a integrar os focos de atuação dos representantes: o Poder Judiciário.

3.2.3 Da atuação no Poder Judiciário

O Poder Judiciário é tradicionalmente concebido como uma esfera neutra, tratando-se, conforme preleciona a doutrina clássica da separação dos poderes, de uma potestade “nula”, distante das influências e intervenções políticas, cabendo aos magistrados apenas executar a lei, dizer o direito e nada além disso. À essa noção está associado o seu fim precípua de regular as dinâmicas sociais e a incumbência de oferecer soluções a conflitos entre as partes que figuram em um processo, incorporando o papel de pacificador da comunidade (Guimarães, 2020; Sanson, 2013).

Contudo, esse entendimento, com as complexidades advindas das relações políticas, sociais e econômicas, caiu por terra. A partir do século XX, o Judiciário passou a ocupar uma posição de destaque no centro das relações institucionais, atuando como contrapoder, aquele que absorve entraves políticos, exerce controle sobre os atos normativos dos outros poderes e que, até mesmo, produz normatividade²⁸. A esse fenômeno dá-se o nome de judicialização da política, verificado quando o poder dos magistrados passa a incidir em um campo de atuação alargado, que engloba competências que excedem a usual função jurisdicional, aquelas atribuídas originalmente ao Executivo e ao Legislativo. Associa-se parte dessa mudança à ampliação do controle de constitucionalidade e das hipóteses de manejo dos remédios constitucionais (Sanson, 2013).

É nessa medida que os órgãos julgadores passam a se distanciar da sua típica

²⁸ Essa invasão de competências e, sobretudo, o ativismo judicial que disso decorre, são questões alvos de duras críticas, tanto porque a interferência do Judiciário nas atribuições do Legislativo e do Executivo avançaria sobre as vontades de representantes que foram eleitos pelo povo, quanto porque os magistrados não estariam sujeitos a avaliações constantemente feitas pela população e, em razão disso, não poderiam ser responsabilizados pelas suas decisões. Apesar deste trabalho não se prestar a uma análise crítica desse aspecto, importa indicar as considerações que muito são feitas pelos cientistas políticos e pelo cidadão comum.

neutralidade e incorporam funções políticas, recaindo sobre eles expectativas e pressões sociais quanto ao rumo dos assuntos políticos e as críticas ou o reconhecimento que resultam do sucesso ou do fracasso da condução do governo. Diante desse cenário, a atividade dos representantes se volta não mais apenas aos chamados Poderes Políticos, mas também ao Poder Judiciário. Dois dos motivos citados como atrelados a essa movimentação são: *a)* a busca pelo espaço institucional que melhor atenda os interesses na contestação de políticas públicas – fenômeno chamado de *venue-seeking*²⁹; e *b)* o bloqueio dos meios de acesso às outras instâncias de poder (Sanson, 2013; Taylor, 2007). Por certo também que em quanto mais espaços atuarem, maior são as chances de terem seus pleitos atendidos em algum deles.

Tendo em vista a estrutura do Judiciário, os representantes podem se dirigir aos órgãos de primeira e segunda instância e à Justiça Comum ou à Especializada. No jogo de interesses políticos, porém, destaca-se o papel da Justiça Federal, principalmente, do Supremo Tribunal Federal. Determinado destaque se dá por alguns motivos: primeiro, porque passou a tomar decisões sobre políticas públicas; segundo, por salvaguardar os direitos humanos e a Constituição, carta em que o direito e a política se fundem; terceiro, porque passou a contar com instrumentos que propiciam e facilitam a interlocução com a sociedade e os grupos de interesse e de pressão, como as audiências públicas e os *amici curiae*. Assim, o Tribunal Constitucional começou a ser reconhecido e visto pela sociedade, pela mídia e por outros agentes sociais como um ator político central no país (Guimarães, 2020; Sanson, 2013; Taylor, 2007).

A respeito dessa atuação do Judiciário como ator político, Matthew M. Taylor (2007, p. 237) cita alguns exemplos:

[...] em 2005, o Judiciário federal aprovou uma grande aquisição empresarial pela Nestlé, revertendo decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, que havia rejeitado a operação; o STF interrompeu as investigações de corrupção dentro do Congresso durante 2006; juízes federais têm forçado governos estaduais a honrarem precatórios cujos valores são estimados em até US\$ 20 bilhões por ano; o STF negou, retroativamente, um aumento do Programa de Integração Social – PIS/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins em uma decisão cujo custo, em tese, poderia chegar a quase 11% do total de tributos federais arrecadados; e assim por diante.

Isto posto, o Poder é constantemente acionado pelos representantes para se manifestar sobre políticas públicas contenciosas e, com mais expressão nas últimas décadas, para decidir sobre questões que guardam dimensão política. No primeiro caso, o Judiciário tem a

²⁹ Considerando os esforços de atuação, consiste em buscar o local que melhor convém, na tradução literal “procura de local”.

possibilidade de agir influenciando os debates das políticas públicas em momento anterior a elas serem aprovadas, bem como no processo de implementação para alterar suas regras ou o rumo das suas consequências. Sob essa ótica, os juízes e ministros podem influir sinalizando suas preferências por meio de manifestações públicas ou em reuniões a portas fechadas com os demais Poderes e, mediante ferramentas formais, a exemplo de liminares³⁰ e pedidos de vista em processos em curso, podem acelerar ou protelar uma decisão que impacta em certa política (Taylor, 2007).

Quanto ao segundo ponto, a partir da análise de casos concretos e, especialmente, de ações do controle concentrado de constitucionalidade, o Judiciário pode proferir decisões com repercussões políticas, passando a integrar disputas que envolvem os interesses vencidos³¹ nas Casas Legislativas (Sanson, 2013). Nesse caso, ao decidirem de um ou de outro modo, impactam em um terreno marcado pela presença de forças díspares, que defendem posições em relação a temáticas transcendentais dos pontos de vista econômico, social e político. Alguns exemplos de decisões nesse sentido são o reconhecimento da união homoafetiva, na ADI 4277 e na ADPF 132, e a criminalização da homofobia e da transfobia, com enquadramento nos crimes previstos na Lei do Racismo (Lei nº 7.716/1989), na ADO 26.

Acerca deste aspecto, vale destacar desde logo que a atuação dos representantes de interesses encontra respaldo categórico nas portas de acesso ao processo objetivo, que trata de temas de interesse coletivo e, por isso, gerais, dando origem a decisões cujos efeitos são vinculantes e *erga omnes*, devendo ser observada pela Administração Pública e pelos demais órgãos jurisdicionais. Isso porque, conforme se verá, as oportunidades de abertura são regulamentadas e bem definidas (Guimarães, 2020; Sanson, 2013).

Levando isso em conta, as principais formas de atuação dos representantes no Judiciário e, em especial, no STF, são: *a)* o patrocínio de ações judiciais; *b)* a apresentação de *amicus curiae*; *c)* a manifestação em audiências públicas; *d)* a realização de reuniões de despacho com os juízes ou os ministros em seus respectivos gabinetes; *e)* a exposição de memoriais e pareceres técnicos; e *f)* a participação como terceiro interventor, quando possível (Guimarães, 2020).

No tocante à primeira hipótese, nos casos concretos, o patrocínio de ações se dá

³⁰ Como exemplo, Matthew M. Taylor (2007) cita a liminar concedida pelo ministro Marco Aurélio de Mello, a qual paralisou a votação da primeira reforma da Previdência que ocorreu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Somente após a revogação da liminar por decisão colegiada do STF é que a votação foi retomada.

³¹ Sabe-se que, em teoria, as ações do controle concentrado de constitucionalidade não se caracterizam como verdadeiros litígios, posto que não há conflito entre partes, mas sim a verificação da (in)constitucionalidade de uma norma em abstrato. Apesar disso, passaram a acoplar uma série de interesses que vão além do fim ao qual se prestam as ações, razão pela qual o termo “vencidos” não se mostra inadequado. Essa questão, porém, ainda é espinhosa.

mediante o fomento da parte que detém legitimidade para mover o litígio, enquanto nos casos do controle concentrado o patrocínio se volta à atuação dos legitimados à propositura das ações, aqueles previstos no rol de incisos do art. 103 da CF (Guimarães, 2020). A apresentação como *amicus curiae*, por sua vez, é um mecanismo de atuação de destaque, pois, nos termos definidos nas Leis n.ºs 9.868/99 e 9.882/99 e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RIST), conforme já abordado, possibilita que agentes da sociedade civil com conhecimento técnico e autoridade sobre a matéria posta em análise participem dos julgamentos como colaboradores. Nessa oportunidade, associações, organizações e outros atores solicitam o direito de intervir nas deliberações para expor informações que, apesar de técnicas, sustentam o posicionamento por eles adotado.

Cita-se, como exemplo, a intensa participação de representantes de interesses como *amicus curiae* na já mencionada ADI 3.510, que versou sobre a controvérsia do uso de células-tronco embrionárias para fins terapêuticos. No processo do controle concentrado de constitucionalidade, manifestaram-se entidades e especialistas representantes de diferentes segmentos, os quais se posicionaram a favor ou contra a procedência da ação conforme a causa defendida. Participaram, de um lado, organizações religiosas, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e organizações pró-vida, como o Movimento em Prol da Vida – MOVITAE e, de outro, instituições como a ANIS – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero e outras entidades em defesa dos direitos humanos, a exemplo da Conectas Direitos Humanos (Brasil, 2025d).

O mesmo ocorre nas audiências públicas, convocadas, como anteriormente exposto, pelo presidente do tribunal ou pelo relator do processo para que pessoas ou agentes qualificados cooperem com a corte por meio da prestação de informações para instruir os autos, que tratam de questões relevantes do ponto de vista do interesse público. Essa arena é igualmente oportuna às estratégias dos representantes, que podem se manifestar prestando informações favoráveis aos seus objetivos, bem como é propícia aos ministros que pretenderem mapear os grupos que possuem interesse em ouvir e, por conseguinte, que estão aptos a enrijecer a autoridade da decisão (Guimarães, 2020)³².

A realização de reuniões com os ministros em seus gabinetes ou a entrega de memoriais são encontros presenciais para a exposição de razões diretamente aos magistrados, embora nem

³² Além da ADI 3.510, outros julgamentos que contaram com a participação expressiva de representantes de interesses nas audiências públicas foram os realizados na ADPF 54, que discutiu acerca da interrupção da gestação de fetos anencéfalos, e a ADPF 186, a qual tratou da política de cotas-étnico raciais para o acesso ao ensino superior (Mancuso; Gosetto, 2012).

todos aceitem realizá-las ou, quando admitem, impõem objetividade e observância ao contraditório judicial (Guimarães, 20020). Há, ainda, a possibilidade de não serem realizadas pessoalmente, mas sim intermediadas pelas assessorias. Já o instituto da intervenção de terceiros, apesar de vedado nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, com exceção do *amicus curiae* e de perito ou grupo de peritos eventualmente designados, é aceita em processos subjetivos, nos casos em que os interesses transcendentais às partes podem ser afetados pela decisão judicial.

Uma vez que essas oportunidades de acesso são formalizadas mediante regras e procedimentos estabelecidos em normas gerais ou nos próprios regramentos internos dos tribunais, verifica-se que a atuação dos representantes no Judiciário e, particularmente, no STF, é mais regulamentada do que a que se desenvolve nos outros poderes. Excetuam-se dessa constatação as reuniões que podem ser realizadas nos gabinetes dos ministros³³ e a distribuição de memoriais³⁴, dado que seus procedimentos não estão expressamente previstos em leis ou regras internas.

Em seus textos e em seus discursos, boa parte dessas ferramentas à disposição dos representantes funcionam conforme a lógica do direito. Com isso, exigem capacidade postulatória, conferida aos advogados e às advogadas, e prescindem da utilização de linguagem jurídica. Uma exceção à regra diz respeito às audiências públicas, para as quais não se exige capacidade postulatória e cuja linguagem a ser utilizada fica a critério do participante (Guimarães, 2020).

Ante essa exposição, considerando a crescente necessidade de acomodar o pluralismo de demandas em um arranjo democrático e a hodierna postura do Poder Judiciário diante desse cenário, uma visão estanque das dinâmicas que se fazem presentes na esfera judiciária não é mais adequada. Em razão da ampliação do seu papel como ator político e das regras de abertura ao centro das decisões, o Judiciário tornou-se palco de extrema relevância para a atuação dos representantes. Além do referido poder, por meio de estratégias gradualmente incorporadas, outro alvo foi incluído na mira dos representantes, qual seja a opinião pública.

³³ No “Guia do Advogado”, disponível na biblioteca digital do STF, apesar de estar desatualizado, o item 6.5 oferece instruções para o agendamento de audiências com os ministros. A solicitação de agendamento pode ser feita por e-mail específico ou, no caso de alguns poucos ministros, por contato telefônico.

³⁴ Também no “Guia do Advogado”, o item 6.3 detalha como os memoriais podem ser entregues aos ministros. Há possibilidade de apresentação no gabinete ou nas sessões de julgamento aos assessores dos ministros.

3.2.4 Da atuação na opinião pública

O olhar para a atuação dos representantes de interesses se limitou, durante muito tempo, às ações empreendidas com o intuito de influenciar os Poderes Políticos, nos modos aqui já expostos. Também como visto, com as transformações sociais e políticas ao longo do curso histórico, a atenção dos representantes de interesses passou a ser gradativamente direcionada a novos atores de destaque. Dessa forma, os mecanismos de incidência por eles adotados se expandiram e a opinião pública³⁵, fator desde sempre relevante no contexto político, foi integrada aos alvos de influência (Sanson, 2013).

São inúmeras as definições utilizadas para conceituar o que vem a ser a opinião pública. Nas palavras de Cristiane Avizú (2007, pp. 124-125), a opinião pública

[...] é opinião e pública; uma opinião não é uma afirmação exata, não é verdade absoluta, portanto permite tanto sua discussão como sua discordância, dentre outros, quanto ao adjetivo pública, esse refere-se a não ser ela privada, está a tratar de algo que seja público, que importa a uma gama numerosa de indivíduos e não somente a um círculo restrito de pessoas.

Outra definição possível é oferecida por Alexandre Sanson (2013), que aponta que a opinião pública é a condensação não estática das expressões firmadas por diversos grupos sobre as variadas questões inerentes às suas realidades. É formada, sob esse ponto de vista, por inclinações dos indivíduos e impulsionada por fatores e atores informativos, como os meios de comunicação e as campanhas publicitárias, os quais são absorvidos pela população. Esse conjunto de pessoas gera o agregado de opiniões individualizadas e dá origem à opinião pública (Sanson, 2013).

Antes de conhecer como se dá de fato a atuação dos representantes nessa seara, faz-se necessária a compreensão de que a opinião pública figura como importante força governante, porque relativiza a centralidade do Estado, de maneira que seu poder deve apresentar correspondência com a vontade popular que o legitima, sendo essa sintonia indispensável para a manutenção da coesão estatal e do convívio em sociedade. É levando isso em consideração que os agentes representativos não podem prescindir da simpatia da coletividade para satisfazer seus desígnios (Sanson, 2013).

O objetivo passa a ser o de influir na opinião pública, não somente para que as

³⁵ Como dito no capítulo introdutório, não faz parte do escopo desta monografia fazer uma análise crítica aprofundada das problemáticas que circundam o jogo político. Apesar disso, reconhece-se que a opinião pública é fortemente disputada pelos interesses organizados, que, certas vezes, lançam mão de estratégias ilegítimas para manipulá-la, como é o caso das *fake news*.

pretensões cheguem até o público, mas, principalmente, para que alcancem o poder público. É que o exercício dessa influência está intimamente ligado ao propósito de pressionar indiretamente o poder, uma vez que é muito custoso para este tomar decisões contrárias ao posicionamento defendido por grupos que contam com expressivo apoio da opinião pública. Essa forma de proceder pode ser utilizada tanto para constranger como para persuadir as autoridades públicas a cederem às vontades dos representantes (Avizú, 2007; Sanson, 2013).

Os interesses organizados criam no meio comunitário o ambiente propício para conduzir a autoridade política em sentido favorável aos seus pleitos, fazendo com que a pressão seja proveniente da sociedade e não do próprio grupo ou de seus integrantes. Reconhece-se, assim, que a soberania se assenta na opinião pública e alcançar a meta de controlá-la é algo benéfico a qualquer grupo, posto que atuará como mecanismo mediato de pressão sobre o governo, ressoando os interesses sustentados pelos representantes. Logicamente, aqueles que têm maior potencial de conquistar e influenciar a opinião da população são os que possuem mais chances de êxito (Avizú, 2007; Sanson, 2013).

A conquista do apoio da opinião pública, entretanto, é um trabalho árduo, já que o objetivo é tornar um assunto que a princípio se restringe a um grupo específico em uma pauta de apelo geral e de implicação eleitoral, alcançando amplo respaldo do povo no que tange a interesses que, usualmente, cativam apenas parcela setorializada da população. Em uma sociedade de massas, isso exige que sejam feitos ajustes significativos nas táticas utilizadas, voltando-se à identificação dos recursos passíveis de promover o convencimento (Sanson, 2013). Fiéis a esse propósito, os representantes identificaram a grande potencialidade dos meios de comunicação para o cumprimento dessa tarefa.

O rádio, a televisão, o jornal, a internet e a imprensa de um modo geral – meios de comunicação em massa –, proporcionam a rápida difusão e a amplificação de informações, o que faz com que representem um fator bastante importante para a atuação dos representantes. De certo modo, a imprensa forma e molda a opinião e as crenças do público, repercutindo na maneira como as temáticas serão percebidas, tratadas e debatidas no meio social. Por isso, no processo que envolve o exercício da influência, o valor dos meios de comunicação é facilmente percebido pelos interesses organizados, já que a mídia pode participar de forma ativa da conscientização da sociedade ao disseminar os pontos de vista dos grupos ou ao estender e prolongar debates que os envolvam (Avizú, 2007).

Com o intuito de atingir uma grande quantidade de pessoas, é nesse meio que parte da atuação dos representantes se realiza: são feitas publicações em jornais, aluguéis de espaços em páginas de revistas e periódicos, campanhas no rádio e na televisão visando a publicidade das

suas causas, dentre outras estratégias comunicativas. Além disso, é possível que mobilizem a opinião pública de outras formas, a exemplo da organização de manifestações e passeatas, de abaixo-assinados, campanhas de correspondências por cartas, e-mails ou telefonemas, incentivando a população a direcioná-los aos agentes e órgãos públicos e a distribuição de cartilhas e panfletos (Avizú, 2007; Mancuso; Gozetto, 2012; Sanson, 2013).

Cabe frisar que, para o sucesso dessas atividades, tendo em vista seus impactos no público, os representantes devem se atentar para a imagem dos seus projetos, produzindo algo que seduza e gere interesse, para as técnicas de linguagem, explorando tanto a racionalidade quanto aspectos emocionais, e para o método utilizado, ponderando as repercussões que desejam gerar. (Sanson, 2013). Isso porque, de forma inegável, a opinião pública é, por vezes, uma ferramenta crucial para a concretização das vontades relativas à representação de interesses.

3.3 IMPACTOS E EFEITOS: CONTRIBUIÇÕES E PATOLOGIAS

Como dito, no Brasil, tomando como base o senso comum, a representação de interesses nos núcleos de decisão política, da forma que foi apresentada, é associada, muitas vezes, a um jogo de “tudo ou nada”, em que determinada prática é vista exclusivamente sob uma ótica negativa, sendo alvo de preconceções acerca da sua (i)licitude, enquanto outras são percebidas como legítimas e, portanto, autorizadas ao exercício da defesa de causas e de ideias.

O quebra-cabeça político, entretanto, é muito mais complexo do que se costuma vislumbrar, o que torna generalizações em torno dos fenômenos inerentes à esfera pública e política equivocadas. Assim, afirmações feitas a partir de noções baseadas em uma dicotomia de bem *versus* mal padecem do necessário senso acurado para compreender que se está diante de manifestações multifacetadas e que a linha que separa o exercício lícito das atividades de representação da prática ilícita é, por vezes, tênue.

Postas essas considerações, há contribuições e patologias decorrentes de cada uma das formas de representação, haja vista que nenhuma delas é naturalmente lícita ou ilícita, boa ou ruim. O que é preciso considerar é que, uma vez que a atividade carece de regulamentação no país, existem “áreas de penumbra” que dificultam a aferição do seu caráter, questão que será desenvolvida de forma apropriada no capítulo quarto. Aqui, cumpre apresentar e destacar alguns benefícios, bem como algumas das degenerações compartilhadas pelos representantes de interesses.

Primeiro, a representação de interesses desempenhada por lobistas e por grupos de

interesse e de pressão opera como um mecanismo complementar à representação institucional, criando mais um canal de interlocução entre o povo e os governantes, ampliando também a extensão de possibilidades de participação política. De um lado, se os grupos precisam do Estado para atingirem seus objetivos e alcançarem resultados relevantes em relação a certas políticas públicas, de outro, o governo conta com importante cooperação e fornecimento de informações técnicas para auxiliar e embasar a tomada de decisões (Sanson, 2013).

Em um regime democrático, os grupos de pressão se mostram indispensáveis ao processo político, uma vez que a tradução dos anseios populares em decisões se torna mais difícil quando não há articulação. Os grupos detêm capacidade, nessa medida, de introduzir no debate político as intelecções e vontades que representam de forma coerente, transformando-as em verdadeiras demandas e aproximando as decisões das predileções dos interesses organizados e o governo da sociedade civil (Sanson, 2013).

Conforme apontam Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, p. 570), “os sistemas democráticos contemporâneos funcionariam pior se não existissem os Grupos de pressão”, isso porque os partidos políticos, representantes institucionalizados, tendem a concentrar as questões políticas em períodos eleitorais e debatê-las com não muita frequência. Sendo assim, não é incomum que os partidos não estejam em sintonia com novas reivindicações e necessidades que urgem da sociedade, lacuna que é preenchida pelos grupos de pressão, que operam com mais constância e especificidade (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

A transmissão dessas vontades e de informações qualificadas para apoiar as decisões que precisam ser tomadas pelos governantes, mediante a intervenção dos grupos, dos lobistas ou das ações de *advocacy*, torna o processo menos custoso, uma vez que de outro modo a aquisição dos conhecimentos necessários para ampará-lo seria muito mais dispendiosa (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). Proporcionam, nessa perspectiva, respostas mais rápidas e eficientes às demandas da sociedade, figurando como peças-chave no cenário democrático.

O *lobby*, por exemplo, por ser uma representação revestida de tecnicidade e especialização, possui natureza bastante distinta da representação realizada pelos políticos eleitos, que não é especializada, considerando que não é possível que conheçam profundamente todas as temáticas postas à sua apreciação ou que destinem igual grau de atenção a cada uma delas. Esse nível de conhecimento, aliás, é não só benéfico, vez que proporciona o aperfeiçoamento de políticas públicas, como parte das vezes é crucial para definições legislativas e administrativas (Graziano, 1999). Nessa lógica, ao oferecerem material aos agentes políticos e aos magistrados, contribuem para decisões melhor embasadas sobre as

diversas pautas que figuram na agenda.

Outra contribuição positiva do *lobby* lícito se dá perante a opinião pública e a sociedade de um modo geral. Da mesma forma que o fornecimento de informações beneficia os governantes, o *lobbying* pode contribuir para o refinamento da opinião pública ao transmitir e difundir conhecimentos que enriquecem o panorama disponível à percepção coletiva. O *lobby* pode possibilitar também que os interesses organizados experienciem a realização de integrar o jogo político, por meio da exposição pública e da defesa aberta de suas opiniões, fortalecendo o sentimento de pertencimento dos grupos à comunidade política e colaborando para a legitimação do sistema (Mancuso; Gozetto, 2011).

De outro modo, se é verdade que nenhuma das atividades é naturalmente ilícita, decerto que também é possível, como já ocorre, que resultem, a partir de suas degenerações, em uma série de problemáticas, manifestações à margem das “regras do jogo democrático”. A representação dos interesses organizados, às vezes, assume a forma de práticas proibidas pela legislação, como corrupção, tráfico de influência, fraude de concorrências públicas, dentre outros crimes contra a administração pública. A falta de transparência faz com que existam “áreas cinzentas”, de tal forma que as contribuições cedem lugar às patologias (Mancuso; Gozetto, 2011; Graziano, 1999).

De maneira ainda mais expressiva em períodos eleitorais, a interação entre os representantes e os membros do poder público pode resultar em trocas desonestas de favores, com o financiamento de campanhas eleitorais de um lado e a oferta de benefícios pessoais de outro, o que ultrapassa as fronteiras da impessoalidade e da moralidade administrativas. Não é incomum que sejam divulgados pela mídia escândalos políticos nesse sentido, fator que concorre para a estigmatização de atividades como o *lobby* (Mancuso, Gozetto, 2011; Graziano, 1999).

Quando do contato direto com os decisores em situações informais, é também alvo de controvérsia o patrocínio de viagens, festas e jantares oferecidos pelos representantes aos decisores, sob pretextos, em tese, justificáveis, com o objetivo de torná-los simpatizantes do interesse defendido. Essa conduta leva ao questionamento: em que medida isso difere de práticas ilícitas?

Há outros problemas provenientes da representação que não consistem em crimes propriamente ditos, mas que também são vistos como prejudiciais ao ideal funcionamento do sistema político. O fenômeno chamado *revolving door*, do inglês porta giratória, é um desses exemplos, dando nome à prática da contratação, de um lado, de profissionais que possuem experiência no setor privado por parte do governo, que visa fortalecer vínculos com setores que

apoiaram campanhas eleitorais, inclusive financeiramente, e, de outro, a contratação, por organizações do setor privado, de lobistas que já exerceram funções públicas e que, por isso, possuem afinidade e influência em relação ao governo, com o intuito de receberem informações privilegiadas e terem vantajoso acesso ao poder (Sanson, 2013).

Ao atuarem com o objetivo de influenciar a opinião pública, se, como dito, podem contribuir para o seu refinamento, é possível, da mesma forma, que transmitam fatos manipulados ou que retenham informações relevantes. Essas condutas dissimulam a realidade fática, o que impossibilita a coletividade de fazer escolhas conscientes e adequadas, cerceando a autonomia deliberativa e se distanciando dos propósitos democráticos (Sanson, 2013).

Além disso, é possível citar duas outras questões que apesar de não serem proibidas, mostram-se negativas: *a)* o desequilíbrio entre interesses organizados mais fortes e mais fracos; e *b)* a consequente concessão de privilégios injustificáveis àqueles mais fortes. No tocante à primeira, é certo que há uma diferença na capacidade de organização e de captação de recursos entre os diversos segmentos sociais, o que faz com que grupos menos difusos e pouco numerosos possuam maior facilidade de se mobilizarem, de modo coeso, com vistas a constituírem *lobbies* em busca de vantagens para seus integrantes (Mancuso; Gozetto, 2011).

Os grupos que contam com mais recursos financeiros também têm maior influência, considerando que o dinheiro é um dos mais poderosos recursos políticos, podendo ser utilizado para a contribuição com campanhas eleitorais, a contratação de lobistas habilitados e mais bem qualificados, o patrocínio de pesquisas técnicas e robustas, a contratação de campanhas publicitárias, dentre outras facilidades. Com isso, os grupos mais bem financiados dispõem de condições mais favoráveis para a formação de *lobbies* influentes (Mancuso; Gozetto, 2011).

Esses fatores levam à outra questão, posto que o desequilíbrio em favor de *lobbies* mais fortes, que atuam em prol de interesses “especiais”, pode acarretar concessões de privilégios indefensáveis, ainda que estes sejam obtidos por meio legal. Exemplo disso é o que ocorre quando recai sobre a maior parte da sociedade uma elevada carga tributária, enquanto certos setores empresariais passam a receber benefícios tributários não justificáveis, em razão da aprovação de determinada legislação. Medidas como essas são aprovadas sem a transparência necessária e sem evidências que demonstrem que são efetivas, eficientes e eficazes no que se propõem, sacrificando a maioria da população em detrimento do oferecimento de benefícios particulares aos grupos (Mancuso; Gozetto, 2011).

Diante do exposto, dado que os interesses organizados são elementos-chave no panorama político e que os benefícios provenientes da representação não anulam os malefícios e vice-versa, surgem importantes questionamentos: se a atividade é, ao mesmo tempo,

fundamental para o atual sistema democrático, mas também comporta degenerações nocivas ao regime, quais são os seus limites? Se estes não estiverem bem definidos, qual o cenário da regulamentação no país? Inexistindo regulamentação, é algo que se faz necessário? E, mais do que isso, diante de uma morosidade legislativa, quais são os possíveis caminhos? É o que se busca responder no próximo capítulo.

4 OS LIMITES DA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES ANALISADOS SOB A PERSPECTIVA DO CENÁRIO BRASILEIRO DE REGULAMENTAÇÃO

Ante o exposto nos capítulos anteriores, foi assentado que a representação de interesses, concebida como a atividade desenvolvida com o intuito de influenciar decisões políticas, é exercida em um contexto democrático, que garante a grupos e indivíduos direitos e liberdades que permitem a participação na vida política e a defesa de causas e interesses em nome próprio ou de terceiros. Essa representação incorpora diferentes formas, são elas os grupos de interesse e de pressão, o *lobby* e as práticas de *advocacy*, e pode ser desempenhada no âmbito dos três Poderes e perante a opinião pública, com o emprego de diferentes ações e estratégias. Além disso, pode proporcionar tanto contribuições positivas quanto impactos negativos, quando é desvirtuada.

Com essas noções consolidadas, importa agora cumprir o papel fundamental ao qual se presta esta monografia. Dessa forma, pretende-se, nesta etapa, oferecer resposta ao questionamento central do trabalho, assim como àqueles que contribuem para a sua elucidação, e apurar se a hipótese adotada neste estudo se confirma ou não. Fiel a esse objetivo, o presente capítulo contém três seções. A primeira se dedica à discussão e à análise dos limites e do cenário de regulamentação da representação de interesses no país, com a apresentação de propostas reguladoras. A segunda cuida da exposição de percepções e dos desafios da normatização da atividade. E a terceira, ao seu turno, busca apontar possíveis caminhos para o tratamento da questão, citando como exemplo a experiência estadunidense e mecanismos alternativos à regulamentação.

4.1 LIMITES DA REPRESENTAÇÃO E O CENÁRIO DE REGULAMENTAÇÃO

Como visto, o poder não está mais concentrado exclusivamente na esfera estatal, mas sim fragmentado, sendo necessário para a condução da sociedade o envolvimento das diferentes forças que a compõem, a partir do estabelecimento de um diálogo constante entre o povo e seus

representantes. Essa dinâmica, contudo, também comporta distorções, dado que a pressão grupal e a representação de interesses de um modo geral podem assumir formas danosas ao regime democrático. Todavia, se reconhece que não é possível extinguir essas patologias por meio da proibição da atividade, que está alicerçada em garantias e liberdades individuais e coletivas e que poderia continuar sendo praticada ao arrepio da lei. Essas constatações apontam para a necessidade da adoção de medidas que enfrentem o desafio relacionado à representação de interesses (Sanson, 2013).

O referido desafio envolve a tarefa de, por um lado, potencializar as contribuições da representação lícita de interesses e, por outro, combater as ações ilícitas e ajustar eventuais desequilíbrios de poder entre os representantes no jogo decisório (Mancuso; Gozetto, 2012). Essa é uma missão árdua porque, conforme abordado no capítulo 3, a linha que separa o exercício lícito do desempenho ilícito da atividade é, certas vezes, tênue, existindo zonas de penumbra permeadas por ambiguidades e incertezas, potencializadas pela falta de transparência. Logo, parte da solução da questão perpassa pela identificação e pelo estabelecimento de limites. A regulamentação, por sua vez, é uma providência bastante mencionada para tanto.

Regulamentar a representação de interesses consiste na formulação e instituição, por parte do Poder Público, de normas que indiquem responsabilidades e vedações à atividade, estabeleçam padrões para que ela seja exercida, bem como determinem o registro e a divulgação de informações sobre os representantes, as autoridades públicas com as quais estes entrarem em contato e a interação que mantiverem (Chari; Hogan; Murphy; 2010 *apud* Mancuso; Gozetto, 2012).

Sublinha-se que não há uma fórmula exata para essa regulamentação. Na realidade, as normas mencionadas podem variar em relação às atividades e aos agentes de que tratam e a que se aplicam, à abrangência, ao nível de detalhamento e à frequência com que as informações precisam ser coletadas e divulgadas, ao comportamento exigido dos representantes e dos agentes públicos, à autoridade e à autonomia dos órgãos responsáveis pela sua implementação e fiscalização, e às compensações e às penalidades para aqueles que as cumprirem ou violarem (Mancuso; Gozetto, 2012).

Há também variações quanto à robustez das normas reguladoras. São consideradas mais robustas aquelas que abrangem um maior número de atividades e partes envolvida; que exigem a coleta e a divulgação, de forma mais regular, de um conjunto amplo e detalhado de informações sobre os representantes e os tomadores de decisão; que impõem padrões de conduta mais severos; que conferem aos órgão de implementação e monitoramento graus de

autoridade e autonomia expressivos; e que estipulam mais benefícios e hipóteses de penalidade para os que obedecem ou violam as regras previstas. Já as regulamentações mais singelas são aquelas que apresentam características em sentido oposto. A maneira como esse arranjo de disposições é feito depende, dentre outros aspectos, das inclinações dos reguladores, dos recursos disponíveis e da prioridade conferida ao enfrentamento desse desafio (Mancuso; Gozetto, 2012).

Acerca do cenário nacional, como apontado nos capítulos 2 e 3, há a previsão, no art. 259 do RICD, de um sistema de registro de representantes e instituições junto à Mesa da Casa para a prestação de esclarecimentos aos decisores. O dispositivo, entretanto, não traz maiores detalhes acerca da prática da atividade, de vedações ou de quaisquer padrões de conduta, além de ser considerado por alguns “letra morta”, pois o sistema é muito pouco utilizado (Ferreira Filho, 2010 *apud* Sanson, 2013). Também como dito, nas Leis n.ºs 9.868/99 e 9.882/99 e no RIST há previsões sobre a participação de agentes e instituições da sociedade civil nas audiências públicas e nos julgamentos do controle concentrado de constitucionalidade. Nesse caso, tanto não se fala explicitamente da representação de interesses – em que pese ela ser bastante expressiva no âmbito do Supremo –, como também não há um tratamento pormenorizado de como deve se dar essa participação.

A constatação é que, na esfera federal, não há norma regulamentadora da representação de interesses. Como decorrência lógica, em que pese existirem limites, estes não são totalmente claros e definidos para a realização da atividade. As delimitações são aquelas previstas em atos normativos esparsos relativos às oportunidades de participação dos representantes em cada um dos núcleos de decisão política, bem como normativas e legislações que preveem ilícitos administrativos e delitos que podem ser cometidos quando a representação é realizada por meio de ações ilegais e penalmente tipificadas, a exemplo do próprio Código Penal. Há também mecanismos alternativos que auxiliam a fiscalização e o controle da atividade.

Diante da complexidade das relações que a atividade comporta e da sua fluidez, a inexistência de delimitações claras representa um empecilho para o enfrentamento do desafio mencionado acima. Isso porque, sem parâmetros, como é possível definir se determinada ação ou postura que se encontra em uma “área-cinzenta”³⁶ é ilícita ou ilegal e, como tal, que deve ser coibida e o seu agente penalizado? Sendo caso de penalização, como e qual será a punição aplicada? Se, por outro lado, a conduta é lícita e benéfica, como e por meio de que poderá ser incentivada? Quais são as limitações aplicáveis às interações? São diversos os possíveis

³⁶ Alguns exemplos de condutas que se encontram nesse limiar são o patrocínio de eventos, cursos e viagens e a concessão de “cortesias”.

questionamentos nesse sentido e as verificações apontadas permitem confirmar a hipótese aqui adotada.

A discussão em torno da regulamentação, aliás, é frequentemente retomada quando é noticiado um novo escândalo político atrelado ao cometimento de crimes como corrupção e tráfico de influência, associados a trocas de favores no seio das interações entre agentes públicos e particulares (Mancuso; Gozetto, 2011; Sanson, 2013). Ainda assim, conforme exposto, nunca ocorreu a materialização de legislação federal para o controle e a parametrização da atividade.

Em que pese esse cenário, já foram apresentadas, no Brasil, algumas propostas reguladoras, que tratavam desde normas internas no âmbito das Casas Legislativas até projetos de lei federal³⁷. Dentre essas, destacam-se os Projetos de Lei n.ºs 6.132/1990 e 1.202/2007. O primeiro, porque consistiu em uma tentativa pioneira de regulamentar a matéria no país. O segundo, porque ainda está em tramitação no Congresso Nacional e representa a esperança de que a atividade seja enfim institucionalizada. São exatamente por esses motivos que aqui se optou por discorrer acerca das referidas propostas e não das demais.

4.1.1 O PL nº 6.132/1990

O Projeto de Lei nº 6.132/1990 é considerado por muitos como marco pioneiro na tentativa de regulamentação da atuação dos *lobbies* no Brasil (Sanson, 2013). Foi inicialmente apresentado em agosto de 1989, pelo então senador Marco Maciel, à época do Partido da Frente Liberal – que deu origem, ao fundir com o Democratas, ao União Brasil –, perante o Senado Federal, onde tramitou como o PLS nº 203/1989. Conforme a ementa do projeto, este dispunha sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados e visava “ampliar e aperfeiçoar a disciplina dos grupos de pressão ou de interesse, com atuação no Congresso Nacional” (Brasil, 1991).

Após rápida aprovação no Senado, a proposta, de tramitação bicameral, seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi recebida como o PL nº 6.132/1990. Composto por nove artigos, previa que as pessoas físicas ou jurídicas que buscassem influenciar o processo legislativo deveriam se registrar junto às Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e que estas deveriam distribuir credenciais, estabelecendo regras e limites para a

³⁷ Alguns exemplos são: Projetos de Resolução da Câmara para alterar o RIDC, n.ºs 83/96, 87/2000, 203/2001 e 107/2003; Projetos de Lei n.ºs 6.928/2002, 1.713/2003, 1.961/2015, 4.391/2021 e 2.338/2021.

atuação dos *lobbies* no Congresso Nacional (Brasil, 1991)³⁸.

Segundo o disposto no PL, os *lobbies* registrados deveriam encaminhar às Mesas Diretoras, semestralmente, uma declaração de despesas e, caso fossem contratados por terceiros, deveriam indicar o interessado, o projeto defendido ou a matéria em discussão. No caso de pessoas jurídicas, associações ou escritórios informais, seriam exigidos dados sobre seu capital social, sua constituição, seus sócios e empregados. Além disso, qualquer doação recebida acima de um certo limite³⁹ deveria ser informada e os gastos que ocorressem fora do âmbito do Legislativo também precisariam ser indicados⁴⁰ (Brasil, 1991).

Ainda de acordo com as previsões da proposta, a omissão dessas informações ou a tentativa de ocultar dados nas declarações exigidas resultaria, inicialmente, em uma advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro e no impedimento de acesso ao Congresso. Essa documentação irregular poderia ser encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para investigação de abuso de poder econômico, conforme a Lei nº 4.137/1962⁴¹, que também se aplicaria para a caracterização e repressão desses atos⁴² (Brasil, 1991).

Em suas disposições finais, fixava que, quando estivessem na posse das fichas de registro e das declarações apresentadas, as Mesas Diretoras das Casas seriam responsáveis por: *a)* publicar um relatório semestral, de acesso público, contendo as informações fornecidas; e *b)*, convocar para comparecimento, quando solicitadas reuniões ou audiências por um grupo, no mesmo dia, horário e local, *lobbies* que defendessem interesses opostos, com o intuito de prestar esclarecimentos ou fornecer subsídios às Casas do Congresso, suas comissões e órgãos de assessoramento⁴³ (Brasil, 1991).

Recebida a proposta, o relator, o ex-deputado Inocêncio Oliveira, emitiu parecer favorável com a sugestão de emenda, para que o texto estabelecesse que todos os gastos e doações fossem discriminados, independentemente do valor. Ao proferir seu voto, assim se manifestou:

É inegável que numerosos deputados federais e senadores encontram-se intimamente identificados com diversos grupos de interesse. Inegável, também, que tais grupos se

³⁸ V. arts. 1º e 2º do PL nº 6.132/1990.

³⁹ O PL indica como limite um valor correspondente a 3.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN), título que era emitido pelo governo, mas que deixou de ser utilizado em 1991.

⁴⁰ V. arts. 3º e 4º do PL nº 6.132/1990.

⁴¹ A referida legislação foi revogada e atualmente vigora a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que reorganizou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e trata sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

⁴² V. arts. 5º e 6º do PL nº 6.132/1990.

⁴³ V. art. 7º do PL nº 6.132/1990.

constituem hoje na base do sistema representativo, são eles a força motriz do processo político. Seria enganoso, a esta altura, propugnarmos por uma representatividade meramente eletiva, considerando-se que a maior parte da população reduz sua atividade política ao momento do pleito. Até mesmo algumas associações de classe mantem-se marginais ao processo de discussão política, nas quais minorias decidem e a maioria acompanha (Brasil, 1995b, np.)

E, seguindo essa linha argumentativa, pontuou:

Na sociedade moderna, a atuação de tais grupos avultam em importância, sobretudo, em sistemas pluripartidários em acomodação, como ocorre no Brasil. Assim, quer nos parecer que necessário se torna a conciliação das exigências de cada estamento social e o da luta contra as práticas prejudiciais ao esforço político em resolver as questões de relevância nacional (Brasil, 1995b, np.)

Apesar da relatoria ter se manifestado favoravelmente, seguida da aprovação pela Mesa Diretora, quando apresentado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, esta opinou pela inconstitucionalidade formal do projeto, pois trataria de matéria tipicamente relativa à organização e ao funcionamento das Casas do Congresso Nacional, às quais a Constituição reservou competência privativa para dispor sobre o assunto⁴⁴. Nesses termos, conforme o parecer da Comissão, a questão não poderia ser disciplinada por lei ordinária, de maneira que o instrumento normativo apropriado seria uma resolução própria de cada uma das Casas ou uma comum do Congresso Nacional (Brasil, 1995a).

O referido parecer foi apreciado pelos deputados e o projeto passou ainda por deliberações no plenário, quando, em 2001, foi formulado requerimento de tramitação sob o regime de urgência, nos termos do art. 155 do RICD⁴⁵. Apesar da aprovação do pedido, em razão de acordos realizados pelos líderes partidários para retirar temporariamente o projeto de pauta e, posteriormente, do trancamento desta pela não conclusão da apreciação de uma medida provisória, a proposta nunca foi votada. Com isso, 33 anos após sua apresentação, o projeto foi arquivado, conforme o art. 105 do RICD⁴⁶.

Como abordado, o PL em questão consistiu no primeiro esforço de elaboração de uma legislação regulamentadora da atividade dos *lobbies* no país. Seguindo a mesma linha instituída no *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946⁴⁷, com o propósito de institucionalizar o *lobby*

⁴⁴ Conforme disposto nos arts. 51, III e IV, e 52, XII e XIII, da CF.

⁴⁵ O dispositivo do Regimento Interno prevê que as proposições que tratem de matéria de relevante e inadiável interesse nacional podem ser incluídas imediatamente na Ordem do Dia para discussão e votação, desde que haja requerimento da maioria absoluta da Câmara ou de seus Líderes e aprovação pelo mesmo quórum. A aprovação da urgência impede a retirada de pauta na mesma sessão e inviabiliza pedidos de adiamento da discussão, caso todos os pareceres necessários já tenham sido apresentados (Brasil, 1989).

⁴⁶ O artigo dispõe que, finda a legislatura, serão arquivadas, em regra, todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação.

⁴⁷ A legislação americana citada foi posteriormente substituída pelo *Lobbying Disclosure Act* de 1995 e suplementada pelo *Honest Leadership na Open Government Act* de 2007, além de ter recebido outras atualizações.

e promover sua oficialização, a proposição buscou dar providências para instituir um sistema de registro e divulgação de informações constitutivas e financeiras dos agentes que atuam exercendo influência nos processos de tomada de decisões políticas (Sanson, 2013). Embora não tenha ocorrido a votação pelo plenário, foi representativo da tendência que apontava para necessidade de tratamento da matéria.

4.1.2 O PL nº 1.202/2007

O Projeto de Lei nº 1.202/2007 é a proposição mais expressiva⁴⁸ com vistas a disciplinar a atividade de representação de interesses diante das autoridades públicas no Brasil. Foi apresentado originalmente à Câmara com o nº 5.470/2005, pelo deputado Carlos Zarattini (PT-SP), mas teve sua tramitação prejudicada em virtude de decisão da Mesa Diretora, que devolveu o projeto ao autor. O ex-deputado, então, apresentou, no ano de 2007, nova propositura com o mesmo conteúdo, dando origem ao projeto em questão.

A proposta, que reavivou as discussões sobre a regulação das ações dos lobistas no país, trazia inicialmente em sua ementa que o objetivo era disciplinar “a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal [...]”. Levando em consideração sua redação original, apresentava os conceitos fundamentais para o tratamento do tema, como *lobby*, lobista, decisão administrativa e entidades representativas de interesses⁴⁹. No tocante à atuação, estabelecia que as pessoas físicas ou jurídicas que realizassem a atividade deveriam se cadastrar nos órgãos competentes, como a Controladoria-Geral da União no caso do Poder Executivo. Esse credenciamento deveria ser renovado anualmente e os lobistas atuantes precisariam cumprir certas exigências, como a participação em cursos de formação sobre normas constitucionais, ética e prestação de contas⁵⁰ (Brasil, 2007).

Outra determinação é que as atividades dos *lobbies* deveriam ser revestidas de transparência, o que exigiria a prestação de contas anual ao Tribunal de Contas da União, com a inclusão de dados sobre gastos, contratantes e receitas⁵¹. Penalidades como cassação de credenciamento e envio de informações ao Ministério Público constavam nas previsões no caso de descumprimento. O projeto tratava também da vedação à prática de suborno ou à concessão

⁴⁸ Conforme abordado, é a proposição mais avançada do ponto de vista do processo legislativo.

⁴⁹ V. art. 2º do PL nº 1.202/2007.

⁵⁰ V. art. 3º do PL nº 1.202/2007.

⁵¹ V. art. 7º do PL nº 1.202/2007.

de vantagens a servidores públicos, sob pena de caracterização de ato de improbidade⁵². Essas previsões visavam fortalecer a ética e a moralidade no relacionamento entre o poder público e os *lobbies* (Brasil, 2007).

Foi acompanhada, ao ser apresentada, de justificação que apontava para a crescente relevância da atuação dos *lobbies* no cenário político e da atenção que a matéria já recebia no cenário internacional, sendo necessário e oportuno dar tratamento à questão, principalmente diante da eclosão de escândalos de corrupção que comprometiam a probidade do processo decisório democrático (Brasil, 2007). Assim constou de um de seus trechos:

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “lobby” no Parlamento. Para muitos, o “lobby” é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança. Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade (Brasil, 2007, np.).

E prossegue, concluindo:

O tema, aliás, reveste-se de muito maior atualidade na medida em que casos de corrupção, envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório. [...] Portanto, para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do “lobby” parlamentar e no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, clamamos aos Ilustres Pares pela aprovação desta proposição, cujo interesse é de toda a sociedade brasileira (Brasil, 2007, np.).

Ao ser recebida, foi encaminhada às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sob regime de tramitação ordinária. Na CTASP, o ex-deputado Milton Monti (PR-SP) foi designado relator e apresentou parecer favorável ao projeto, que foi aprovado por unanimidade pela Comissão em 2008. Em seguida, chegou à CCJC, onde foi objeto de audiência pública no dia 31 de agosto de 2011, com a participação de especialistas e representantes da sociedade civil, dentre eles o ex-senador e ex-vice-presidente da República Marco Maciel, autor do citado PL nº 6.132/1990 (Brasil, 2025a).

Em 2012, finalmente foi emitido parecer pelo primeiro relator da proposta perante a Comissão, o ex-deputado Cesar Colnago, que votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com proposta de

⁵² V. art. 9º do PL nº 1.202/2007.

substitutivo. Em seu voto, destacou que a regulamentação do *lobby* deve garantir a participação legítima da sociedade, alinhada à legislação vigente e respeitando direitos constitucionais. Além disso, pontuou que a regulação deveria focar na atividade do lobista, sem recriar tipos penais ou contradizer leis existentes, mas prevendo sanções claras nos casos de descumprimento da legislação, com remissões à legislação pertinente sempre que necessário (Brasil, 2012).

Anos depois, em 2016, ainda pendente de aprovação pela Comissão, foi realizado um seminário conjunto entre a CCJC da Câmara dos Deputados e a CCJC do Senado, para que a questão fosse debatida por membros das Casas e outras autoridades convidadas. No mesmo ano, a Comissão enfim apresentou parecer, opinando pela constitucionalidade, com emendas, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto e do PL nº 1.961/2015⁵³, apensado, com substitutivo. Em 2017, o projeto passou a tramitar sob regime de urgência, porém, apesar de ter sofrido algumas emendas, permaneceu até o ano de 2022 sem grandes movimentações (Brasil, 2025a).

No referido ano, foram realizadas diversas emendas, as quais, com algumas ressalvas, foram aprovadas pelas Comissões na forma de Subemenda Substitutiva Global ao projeto. Em dezembro do mesmo ano, a proposta foi votada e aprovada pelo Plenário da Câmara e, então, enviada ao Senado, onde foi recebido como PL nº 2.914/2022. Ao longo de toda a sua tramitação, foram apresentadas 26 emendas ao texto original, que contava com 11 artigos, o que resultou em um projeto com 33 artigos (Brasil, 2025). De modo geral, as alterações visaram estabelecer medidas que ampliassem a transparência e garantissem maior clareza jurídica acerca do que trata o projeto, definindo melhor os conceitos manejados, bem como abranger a multiplicidade de formas que a representação de interesses pode assumir.

As mudanças mais significativas no texto aprovado pelo Plenário gravitam em torno dos seguintes aspectos: *a)* terminologias e enfoque; *b)* regras para transparência e controle; e *c)* proibições e penalidades. Quanto ao primeiro aspecto, já na nova ementa há a indicação de que o PL “dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos [...]”, abrangendo não só os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também do Judiciário, e ampliando as relações reguladas, não se limitando ao uso do termo *lobby* (Brasil, 2022).

No texto, a representação de interesses é definida como qualquer interação que vise

⁵³ O PL nº 1.961/2015 também visava disciplinar a atividade desenvolvida por pessoas e grupos de pressão ou interesse nos Poderes Legislativo e Executivo. Ocorre que foi declarado prejudicado em virtude da aprovação em Plenário, no ano de 2022, de Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 1.202/2007. O mesmo ocorreu com o PL nº 4.391/2021.

influenciar estratégias de governo, políticas públicas, atos administrativos, licitações e decisões normativas. O representante de interesses é a pessoa natural ou jurídica, constituída de fato ou de direito, que desempenha atividade de representação de interesse próprio ou de terceiros, individual, coletivo difuso, privado ou público. Sendo pessoa natural, pode ou não receber remuneração e possuir ou não vínculo trabalhista ou de prestação de serviços com o titular do interesse representado. A pessoa jurídica, igualmente, pode ou não ser remunerada e deve ser considerada como representante ainda que seu objeto social, estatuto, instrumento de constituição ou outro documento que indique suas finalidades institucionais não contemplem a atividade de representação de interesse expressamente. Do mesmo modo, não é imprescindível para a configuração que tenha mandato expresso ou contrato de prestação de serviços com o titular do interesse representado⁵⁴ (Brasil, 2022).

Em relação ao segundo ponto, várias regras foram acrescentadas. É possível citar, dentre elas, as que preveem que os representantes precisam informar, previamente, sobre toda interação com os agentes públicos; garantir a veracidade das informações fornecidas; e disponibilizar de forma escrita dados acerca da representação e dos representantes que atuarem em audiências públicas. Também são estabelecidas regras a serem observadas pelos agentes públicos, que precisam buscar conhecer opiniões diversas; viabilizar diferentes canais para o recebimento das contribuições dos representantes; e fornecer informações acerca do contato ao órgão ou à entidade do poder público de que fizerem parte. Aos referidos órgãos cabe a divulgação das informações recebidas, que devem ser de acesso público (Brasil, 2022)⁵⁵.

Além disso, esses órgãos devem criar mecanismos e procedimentos internos de integridade, com a implementação de certas regras, como de auditoria, transparência, ética e conduta e denúncia de irregularidades⁵⁶. Tal qual o texto original, estabelece a obrigatoriedade de credenciamento dos representantes perante os órgãos públicos competentes. A novidade, no que tange ao registro, é que a nova redação institui, no âmbito federal, o Cadastro Nacional de Representantes de Interesses Suspensos (Cris), para que sejam cadastrados dados referentes aos representantes suspensos pelo cometimento de alguma infração⁵⁷ (Brasil, 2022).

Sobre o último aspecto, prevê mais vedações, infrações e penalidades e fornece maior detalhamento acerca de cada uma delas. Um exemplo é a vedação à oferta de bem, serviço ou vantagem indevida pelo representante que tenha interesse em decisão do agente público, a

⁵⁴ V. art. 4º do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁵⁵ V. art. 11 do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁵⁶ V. art. 15 do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁵⁷ V. art. 27 do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

exceção dos brindes, obras literárias publicadas ou hospitalidade legítima, explicando do que se trata cada um destes⁵⁸. Algumas das infrações passíveis de cometimento pelos agentes públicos são a omissão e a manipulação de informações; a aceitação de vantagem indevida; e a prática de constrangimento ou assédio aos participantes de audiências⁵⁹ (Brasil, 2022).

Aos representantes, por outro lado, é vedado ocultar ou dissimular dados e informações; prejudicar conscientemente outros representantes; atuar de forma contrária a lei; dentre outros⁶⁰. As penalidades, por sua vez, compreendem a advertência; o pagamento de multa; a suspensão; se for o caso, o enquadramento no respectivo crime, de acordo com a legislação penal; a reparação de danos; e, no tocante às autoridades públicas, a demissão, exoneração ou outra forma de extinção de vínculo com o Poder Público⁶¹ (Brasil, 2022).

Como apontado, as emendas que resultaram no substitutivo acarretaram diversas mudanças e acréscimos no projeto, proporcionando um tratamento mais amplo, detalhado e contemporâneo, atento à necessidade de transparência e institucionalização da atividade. Importa destacar que, ao chegar ao Senado, já sofreu novas alterações e foi objeto de audiências públicas⁶², mas ainda está em tramitação e, desse modo, pendente de votação. Assim, até o momento, a representação de interesses permanece sem regulamentação e, como mencionado, sem limitações legais bem estabelecidas.

4.2 PERCEPÇÕES E DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO

Tal qual apresentado, tendo em vista o desafio citado, a regulamentação é medida de enfrentamento constantemente mencionada pela literatura acadêmica e pelos próprios agentes que integram o cenário político de tomada de decisões. Para a discussão que se propõe nesta seção, importa sintetizar que os Projetos de Lei abordados versam sobre cinco pontos centrais: *a)* o credenciamento dos representantes de interesses; *b)* a declaração de gastos, das matérias de interesse e das atividades desempenhadas, assim como a identificação de quem está atuando e em nome de quem; *c)* a publicização dessas declarações; *d)* as penalidades aplicáveis àqueles

⁵⁸ V. art. 16 do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁵⁹ V. art. 17 do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁶⁰ V. art. 19 do substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁶¹ V. arts. 18, 20 e 21 do Substitutivo do PL nº 1.202/2007.

⁶² Essas audiências públicas contaram com representantes de interesses de diferentes segmentos, a exemplo da coordenadora da Assessoria de Relações Institucionais da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; do advogado da Diretoria Jurídica e Sindical da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC; da coordenadora de Projetos de Integridade, Transparência e Combate à Corrupção do Instituto Ethos; da presidente da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais – ABRIG; de conselheiro do Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV; dentre outros (Brasil, 2025b).

que descumprirem a normativa; e *e*) os meios para a garantia do contraditório no processo decisório (Mancuso; Gozetto, 2012).

Essas proposições legislativas e a própria regulamentação são pautas de debate na academia e no âmbito político, espaços relevantes para a deliberação e construção de uma solução a contento para a problemática da falta de limites da representação de interesses no contexto democrático brasileiro. Há tanto convergências quanto divergências nas opiniões dos cientistas e atores políticos que se ocupam e participam das interações provenientes da atividade.

No campo teórico, há, de um lado, os defensores da regulamentação e, de outro, os que são contrários à medida. Quanto aos favoráveis, os argumentos se assentam na necessidade de institucionalização política, o que promoveria mais transparência acerca do processo de tomada de decisão e das interações entre representantes e decisores. Essa transparência teria como consequência a ampliação das deliberações e possibilitaria maior participação da população e de outros grupos de interesses no diálogo público, amenizando o desequilíbrio de forças causado pelos grupos mais influentes e poderosos. Além disso, contribuiria para um processo decisório passível de análise pela sociedade, uma vez que deixaria de estar restrito às antessalas e às reuniões a portas fechadas (Chari; Hogan; Murphy, 2010 *apud* Santos; Cunha, 2015).

Os contrários, por outro lado, argumentam que a regulamentação pode provocar consequências negativas para o sistema político. Em primeiro lugar, indicam que geraria barreiras de entrada que impediriam que alguns grupos participassem do processo decisório, principalmente aqueles pouco organizados. Isso transformaria o Congresso em uma espécie de “balcão de negócios”, privilegiando os *lobbies* mais fortes. Em segundo lugar, alegam que a adoção de regras rígidas pode ser um empecilho às relações desenvolvidas entre os interesses organizados e os agentes públicos, engessando as eventuais interações. Assim, caso não fosse possível garantir negociações minimamente reservadas e discricionárias, a produção de acordos políticos eficientes seria prejudicada (Chari; Hogan; Murphy, 2010 *apud* Santos; Cunha, 2015, p. 14).

Há, por fim, um terceiro argumento nessa linha: de acordo com os contrários à medida, a relação de custo-benefício não compensaria, uma vez que a fiscalização demandaria altos gastos e, ainda assim, o controle não ofereceria grandes resultados. Isso porque a regulamentação não daria mais poder aos grupos menos influentes, tampouco diminuiria o dos mais poderosos, já que suas vantagens residem nos recursos que têm à disposição (Chari; Hogan; Murphy, 2010 *apud* Santos; Cunha, 2015).

Considerando a existência de posicionamentos contrários e favoráveis, observa-se que

a temática divide opiniões, inexistindo um consenso na literatura especializada se a regulamentação da atividade acarretaria de fato efeitos benéficos. Apesar disso, o panorama geral indica que as percepções são majoritariamente favoráveis à medida, prevalecendo visões que apontam para impactos positivos (Chari; Hogan; Murphy, 2010 *apud* Santos; Cunha, 2015).

Wagner Pralón Mancuso e Andréa Cristina Oliveira Gozetto (2011) fazem parte do grupo daqueles que defendem que, idealmente, a regulamentação pode gerar subprodutos valiosos, como o combate a acordos ilícitos entre os representantes e os agentes públicos, o incentivo aos interesses organizados para que argumentem melhor em defesa das suas causas e o despertar do povo para os processos de tomada de decisão em curso, assim como para os interesses mobilizados nesses processos.

Para Alexandre Sanson (2013, p. 274), que também integra o grupo de defensores, “A institucionalização dos grupos por meio de norma regulatória [...] é uma proteção inarredável do espaço governativo”, pois, “Além da estipulação de *standards* éticos, garante-se aos órgãos sujeitos a influxos relevante cognição acerca dos interesses politicamente em jogo”. O autor indica que a regulamentação é mecanismo para a imposição de limites jurídicos a uma questão que possui conteúdo político, sendo que, se os representantes participam da construção de decisões que produzem impactos abrangentes, não se deve admitir intervenções informais nos núcleos de poder sem a garantia de uma visibilidade mínima, que possibilite o controle das ações empreendidas.

No campo político, do mesmo modo, os atores diretamente envolvidos com a atividade no Congresso Nacional, mais especificamente, os representantes de interesses e os assessores parlamentares dos órgãos públicos, também possuem opiniões representativas de controvérsia em relação à regulamentação. Sobre esse aspecto, é necessário apontar, inicialmente, que existem poucos estudos quantitativos que versam sobre as opiniões dos agentes políticos que participam desse processo acerca da regulamentação e dos seus desdobramentos. Há, de fato, pesquisas que contemplam alguns posicionamentos, mas, apesar de bem-informadas, não se baseiam em fundamentos empíricos sólidos (Santos; Cunha, 2015).

Com o objetivo de contribuir para a superação dessa limitação acadêmica, Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha (2015) realizaram uma pesquisa empírica para verificar em que medida as opiniões dos agentes políticos ligados à atividade convergem ou divergem. Para isso, foram combinadas duas técnicas de investigação: a realização de entrevistas do tipo *survey* e em profundidade. A partir do primeiro método, obtiveram respostas de 65 representantes de interesses cadastrados no biênio 2011-2012 na Primeira Secretaria da Câmara dos

Deputados⁶³. Utilizando-se do segundo, entre 2012 e 2013 entrevistaram 11 deputados federais, dos quais 7 eram presidentes de comissões permanentes e quatro eram relatores frequentes de comissões parlamentares⁶⁵.

Inicialmente, foi perguntado “sobre o quanto o(a) Sr.(a) concorda ou discorda com a afirmação de que a atividade de *lobby* precisa ser regulamentada no Brasil?”. Dentre os respondentes, 58,8% afirmaram que concordam plenamente e 21,5% indicaram concordar mais do que discordar. Quanto aos demais, 7,7% foram indiferentes; 6,2% contrários; e 6,1% optaram por não responder. Dessa forma, considerando que a soma das categorias concordantes representa 80% dos respondentes, os resultados indicam que a posição favorável à regulamentação é consideravelmente majoritária (Santos; Cunha, 2015, p. 27).

Como apontado pelos autores, “concordar com a necessidade de regular não significa necessariamente concordar sobre as consequências esperadas com a regulamentação”. Por esse motivo, também fizeram questionamentos para verificar as percepções relativas aos impactos que a regulamentação acarretaria. Sobre esse ponto, foram apresentadas oito perguntas, as quais indagaram os respondentes sobre os possíveis efeitos positivos e negativos da medida. No tocante aos efeitos benéficos, as questões giraram em torno do aumento da transparência e da informação e da diminuição do risco de práticas criminosas. Acerca dos efeitos prejudiciais, versaram sobre a criação de barreiras à entrada de certos grupos, o fortalecimento de interesses organizados mais poderosos e do baixo custo-benefício (Santos; Cunha, 2015, p. 28).

A maioria dos entrevistados indicou uma ampla aceitação em relação às consequências positivas atreladas à regulamentação. Como exemplo, 75,4% responderam que concordam, parcial ou plenamente, com a afirmação sobre o aumento da transparência e 64,6% indicaram acreditar que a medida pode ser uma forma de diminuir o risco de corrupção e tráfico de influência. Por óbvio, em coerência com esses resultados, a discordância sobre os efeitos negativos foi expressiva. Observou-se, por exemplo, que 56,9% dos respondentes não concordam com a possibilidade de restrição à participação de grupos menos influentes e 67,7% discordam da ideia de que a atividade não deveria ser regulada em razão de um baixo custo-benefício. É importante pontuar que, em uma análise separada por tipos de respondentes, houve assimetrias nos níveis de concordância, mas que, em termos gerais, prevaleceu a percepção de

⁶³ A população total foi de 179 representantes cadastrados no biênio 2011-2012 perante a Primeira Secretaria. A margem de erro calculada foi de 0,08 para mais ou para menos e o intervalo de confiança de 90% (Santos; Cunha, 2015).

⁶⁴ O registro perante a Primeira Secretaria se dá nos termos do art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, já discutido neste trabalho.

⁶⁵ À primeira vista, a amostragem da pesquisa pode não parecer significativa, mas os autores defendem, de maneira fundamentada, que existe expressiva correspondência entre a distribuição da população e a distribuição da amostra.

que suas consequências seriam positivas (Santos; Cunha, 2015, pp. 29-34).

Um outro conjunto de perguntas versou sobre treze propostas que constam das iniciativas legislativas para a regulamentação, como as apresentadas no início desta seção. Aqui, vale destacar as que receberam maior apoio e as mais controversas, que não contaram com uma maioria favorável. As proposições com concordância mais expressiva são a necessidade de declaração de eventual financiamento de campanha feito pelos grupos, a obrigatoriedade de procuração legal para atuar como representante e a exigência de registro, as quais obtiveram mais de 70% de apoio. As mais controversas, por outro lado, são a declaração obrigatória dos interesses representados,

Um outro conjunto de perguntas versou sobre treze propostas que constam das iniciativas legislativas para a regulamentação, como as apresentadas no início desta seção. Aqui, vale destacar as que receberam maior apoio e as mais controversas, que não contaram com uma maioria favorável. As proposições com concordância mais expressiva são a necessidade de declaração de eventual financiamento de campanha feito pelos grupos, a obrigatoriedade de procuração legal para atuar como representante e a exigência de registro, as quais obtiveram mais de 70% de apoio (Santos; Cunha, 2015, p. 36)

As mais controversas, por outro lado, são a prestação de contas dos gastos com ações no Congresso Nacional, com 46,2% de apoio; a declaração obrigatória dos interesses representados, das proposições que os interessam e dos agentes públicos com os quais pretendem interagir, apoiada por 44,6% dos respondentes; e a participação obrigatória dos representantes nas comissões que discutam questões do seu interesse, com 38,5% de respostas favoráveis (Santos; Cunha, 2015, pp. 37-38).

Os resultados da pesquisa, como visto, permitiram a conclusão de que a amostra entrevistada confere apoio significativo à regulamentação da representação de interesses. As divergências, por sua vez, são observadas nas percepções de como deve se dar essa regulação, posto que muitos não concordam com os mecanismos de transparência e controle das atividades desempenhadas, da organização e da vida financeira dos grupos e entidades. Em resumo, convergem as opiniões de que a medida é necessária, mas a discussão sobre como regulamentar ainda é polêmica (Santos; Cunha, 2015).

Do exame das percepções apresentadas, abarcando a literatura acadêmica e os resultados de pesquisa empírica de notabilidade diante do cenário de estudos quantitativos sobre a matéria, emerge um importante questionamento: se há uma visão majoritária de que a regulamentação é necessária e de que seus impactos seriam positivos para o sistema político brasileiro, por que a medida ainda não foi adotada? Segundo Wagner Pralon Mancuso e Andréa Cristina Oliveira

Gozetto (2011), são quatro os fatores que dificultam essa adoção.

Em primeiro plano, um desafio seria a inércia dos legisladores, que demonstram certo desinteresse como forma de evitar conflitos e disputas em torno da representação com os grupos e lobistas profissionais. Em segundo plano, mesmo que uma parte seja favorável, ainda haveria certa hesitação dos próprios representantes em firmar uma posição inequívoca. Isso porque, embora a regulamentação prometa combater o estigma de marginalidade que assola a atividade, o que é benéfico para quem a exerce, obrigaria os representantes a atuarem com transparência, renunciando o exercício em contextos de pouca visibilidade, propícios a defesa de causas ilegítimas (Mancuso; Gozetto, 2011).

Os agentes também temem que a regulamentação aumente a concorrência, superlotando o mercado, e a burocracia, dadas as exigências de declarações frequentes sobre seus gastos e suas ações. Em terceiro plano, não há um forte apelo social para tanto, visto que a sociedade não tem atuado como propulsora da regulamentação, em contraste com o que ocorreu, por exemplo, com a Lei da Ficha Limpa, que obteve forte apoio do impulso popular (Mancuso; Gozetto, 2011). Por fim, em quarto plano, tem-se que o Executivo federal não encampou, até o momento, nenhum projeto, sendo que é o responsável por boa parte da elaboração de normativas no país (Figueiredo; Limongi, 1999 *apud* Mancuso; Gozetto, 2011).

Ainda, foi possível identificar um outro desafio. Três aspectos acerca da regulamentação contaram com diferenças significativas nas propostas legislativas já apresentadas no país: “*i*) o escopo da regulamentação; *ii*) o alcance da regulamentação; e *iii*) o instrumento legislativo utilizado pelos seus autores para tentar viabilizar a ideia”. O primeiro concerne ao grau de rigorosidade do que deve ser exigido pela norma e cumprido pelo representante; o segundo diz respeito a quais núcleos de decisão política devem ser alcançados; e o terceiro versa sobre a via adequada para a regulamentação, se deve ser veiculada por lei federal, por projetos de resolução ou por disciplinamentos internos. Essas heterogeneidades apontam para uma disputa política em torno da construção da norma, impasse que igualmente dificulta a sua concretização (Santos; Cunha, 2015, pp. 9-12)

Em conjunto, esses desafios demonstram que, para a aprovação da regulamentação da representação de interesses, serão necessários o enfrentamento e a superação de resistências substanciais (Mancuso; Gozetto, 2011). Sem perdê-los de vista, ante a falta de limites⁶⁶, regulamentar a atividade se mostra medida necessária, mas não é a única e tampouco é considerada como suficiente para enfrentar as problemáticas que circundam o ofício. Com isso,

⁶⁶ V. seção 4.1.

esse e outros possíveis caminhos devem ser explorados.

4.3 O EXEMPLO DOS EUA E POSSÍVEIS CAMINHOS

Ao discutir a elaboração e implementação de uma norma reguladora como forma possível de solucionar impasses de uma determinada questão, um importante – e por vezes, indispensável – recurso argumentativo é a menção a ordenamentos jurídicos que já adotaram a medida. Tratando-se da representação de interesses, é inevitável recorrer ao exemplo da experiência norte-americana, que se posicionou na vanguarda do disciplinamento do *lobby*.

Em consonância com o exposto no capítulo 3, aos Estados Unidos é atribuído o posto de provável berço do *lobby*⁶⁷, onde os grupos de interesse parecem representar um elemento distintivo da conjuntura política. A atuação e proliferação desses agentes remontam a diferentes períodos e eventos históricos, relacionados a ondas associativas e “aos seus movimentos de mobilização e desmobilização, de reforma e conservadorismo, de aproximação do público ou do privado”, a exemplo da Depressão e do *New Deal*, do movimento pelos Direitos Civis, da Guerra do Vietnã (Sanson, 2013). Mais recentemente, é possível citar a Guerra na Ucrânia, as crises climática e imigratória do século XXI e o movimento de regulamentação da inteligência artificial e de tecnologias da informação

Com a devida contextualização, sem a pretensão de maiores delongas em incursões históricas, o ponto central é que, em consideração ao papel de destaque dos grupos na democracia estadunidense, os constantes e intensos influxos dos representantes tornaram necessária a regulamentação da matéria no país. A primeira lei abrangente aprovada para tanto foi o *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, que estabeleceu a obrigatoriedade de registro dos lobistas no Senado ou na Câmara dos Representantes, assim como a divulgação de informações constitutivas e financeiras, como a pessoa ou organização que representavam, os interesses que defendiam, os gastos da organização e a contabilidade de eventuais fundos utilizados. Se essas exigências fossem descumpridas, poderiam ser fixadas pena de multa, a proibição do exercício profissional por três anos ou até mesmo a prisão do agente (Sanson, 2013).

Apesar disso, o principal objetivo do legislador foi a divulgação e não exatamente a fiscalização da atividade, pois não existia uma auditoria propriamente dita, um dos motivos que contribuíram para as inúmeras críticas direcionadas à norma. Isso porque sua ineficácia era

⁶⁷ V. seção 3.1.2.

evidente, já que uma pequena parcela de lobistas se registravam⁶⁸, denotando a inefetividade das sanções e da coercibilidade da lei. Outras críticas disseram respeito à restrição da aplicação à atividade que exigisse contato direto dos agentes e à limitada previsão de papéis assumidos pelos lobistas para que estes fossem alcançados pelas disposições (Avizú, 2007; Sanson, 2013).

Com isso, após o amadurecimento das discussões parlamentares, foi sancionado o *Lobbying Disclosure Act* de 1995, texto que substituiu a legislação anterior e incorporou outras leis esparsas, agregando mecanismos, preenchendo lacunas e afastando ambiguidades sob a forma de um ato único e uniforme, vigente até os dias atuais. Esse texto foi ainda atualizado por emendas subsequentes, por meio do *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007. As suas primeiras provisões se ocupam da conceituação de diversos termos para a compreensão do alcance e da aplicação da lei, como a definição de agência, de cliente, de atividades de *lobby*, de lobista, dentre outros (Estados Unidos, 1995a).

A lei manteve como ponto fulcral a obrigatoriedade do registro do lobista ou da organização que este integrar, o que deve ser feito perante a Secretaria do Senado e a Secretaria da Câmara dos Representantes no prazo de 45 dias após o primeiro contato de *lobby*. Estabelece também o conteúdo desse registro, que deve conter informações como nome, endereço, número de telefone comercial, endereço profissional e, para certas entidades, de valores de contribuições para o desempenho da atividade que ultrapassem mais de US\$ 10.000 (dez mil dólares). Consta do texto legal diretrizes para este registro e a apresentação de relatórios semestrais para a divulgação desses dados e de outros relativos a despesas e receitas (Estados Unidos, 1995a).

Caso o lobista deixe de atender uma notificação para a retificação de informações ou descumpra qualquer disposição da lei, está sujeito a uma multa de até US\$ 50.000 (cinquenta mil dólares) a depender da extensão e da gravidade da violação. Quanto aos relatórios provenientes do registro e das declarações prestadas, estes devem ser arquivados e divulgados ao público pela Secretaria do Senado e pela Secretaria da Câmara dos Representantes (Estados Unidos, 1995a).

A Câmara dos Representantes, por sua vez, mantém um site oficial, o *Lobbying Disclosure*, que reúne informações para lobistas e para a sociedade, como os prazos de envio das declarações, a própria lei, relatórios feitos pela Câmara, além de mecanismos online para o

⁶⁸ Em 1991, o então General Accounting Office (GAO), atual Government Accountability Office, órgão independente do governo dos Estados Unidos responsável por fiscalizar o uso de recursos públicos, constatou que quase 10.000 dos 13.500 indivíduos e organizações listados em livro denominado *Washington Representatives* não estavam registrados nos termos da Lei de 1946 (Estados Unidos, 1995b).

depósito dos relatórios e o requerimento de registro para obter uma senha de acesso ao Parlamento. Por meio do site é possível consultar as informações de registro e os relatórios preenchidos pelos lobistas ou entidades por eles integradas, com a possibilidade de filtragem dos dados de acordo com o ano, o tipo de relatório ou registro, o estado ou país de origem e o interesse defendido. A base de dados online conta com registros a partir do ano de 2000 e outros documentos oficiais podem ser acessados no endereço do Centro de Recursos Legislativos. (Estados Unidos, 2025). Esse conjunto de informações e meios de acesso permite que qualquer pessoa possa verificar como tem andado a representação de interesses no país, garantindo transparência e participação da população na vida política.

Dito isso, o primeiro – e mais óbvio – caminho possível em direção a superação do desafio associado à falta de limites, bem como o de combater as distorções da representação de interesses e de impulsionar suas contribuições no Brasil, é, na linha do que foi exposto, a regulamentação da atividade. Decerto que há divergências em como essa regulação deve ser feita, mas os seus propósitos básicos devem se ancorar na necessidade de conferir transparência à atividade e ao processo de formulação das decisões e de equilibrar os interesses envolvidos nesse jogo.

Apesar da citada falta de consenso sobre as determinações, a abrangência e o meio relativos à regulamentação, faz-se aqui coro a algumas compreensões de Alexandre Sanson (2013). A definição dos limites às atividades dos representantes deve, de fato, ser um encargo da esfera governamental. Deve, de igual modo, permitir o desenvolvimento das suas ações no seio dos Poderes Públicos, mas sempre possibilitando a extração de informações de relevo para a tomada de decisões e a inibição de desigualdades mediante a instituição de instrumentos eficazes.

Em atenção ao fato de que o agir político dos representantes se volta às três esferas do poder, considerando que cada uma delas participa do processo político-decisório, a demarcação desses limites deve ser feita por normas gerais, pois não se trata apenas de um assunto interno. Desse modo, deve ser veiculada por lei ordinária, tendo em vista que a temática excede o escopo dos arts. 51, IV e 52, XIII, da CF (Sanson, 2013, p. 276).

Quanto ao conteúdo material, há uma preocupação preliminar em relação ao fato de que as hipóteses normativas não podem inviabilizar o direito de participação política e que o exagero no detalhismo e na rigurosidade da lei podem tanto provocar estímulos à informalidade quanto engessar o tratamento da matéria, obstando a necessária flexibilidade para que o direito possa acompanhar minimamente a dinamicidade do meio social e político. Para cuidar dessas questões, devem ser asseguradas na legislação certas margens, principalmente quanto aos

procedimentos internos dos órgãos sujeitos aos influxos, para que possam encontrar soluções adequadas às suas situações específicas (Sanson, 2013).

Feita essa consideração, Sanson (2013, p. 278) indica que a norma deve conter a explicitação dos seus objetivos primários e dos princípios aos quais se deve recorrer quando a interpretação de alguma das previsões for necessária. Alguns exemplos de objetivos são a garantia de participação equânime, de transparência e de responsabilização pelas ações praticadas. Acerca dos princípios norteadores, uma possibilidade é que sejam manejados, de forma análoga, aqueles que orientam a administração pública – a legalidade; a impessoalidade; a moralidade; a publicidade e a eficiência.

Atento ao estigma de marginalidade em torno da atividade, o autor sustenta que o legislador poderia fazer constar que a representação de interesses é um direito democrático fundado no texto constitucional, que deve ser garantido a qualquer pessoa física ou jurídica que preencher os requisitos estabelecidos na lei. Esta deve prosseguir com a delimitação de conceitos essenciais ao correto entendimento dos seus elementos e hipóteses, como os termos *lobby*, representação de interesses, grupos de interesse e de pressão, dentre outros (Sanson, 2013, p. 279).

Uma medida de inegável importância é o credenciamento obrigatório, que, como visto, é o pilar da experiência norte-americana, uma condição necessária para a legalidade da representação. A previsão de registro deve se aplicar não só às empresas, organizações não governamentais e aos lobistas profissionais, como também aos representantes de órgãos públicos, já que a influência não é exercida apenas por agentes privados⁶⁹. Na ocasião, deve-se informar ao órgão responsável dados como em nome de quem estão intervindo, quais são os interesses defendidos e quais propostas em curso os interessam, além de dados pessoais. Os órgãos aos quais cabe a emissão das credenciais devem estar associados à esfera de poder onde a atividade será desempenhada. Tendo em vista suas funções administrativas, parece que seria o caso da Controladoria-Geral da União, das Mesas das Casas Legislativas e do Conselho Nacional de Justiça (Sanson, 2013).

Outro ponto nodal é a regular prestação e divulgação de informações, ainda que seja considerado polêmico o teor de alguns tipos de declarações que podem ser exigidas. Isso porque a grande questão em torno da regulamentação é, como exaustivamente tratado, conferir mais transparência aos processos que contam com a participação dos interesses organizados. Sem o fornecimento de algumas informações pelos representantes, como os clientes atendidos ou as

⁶⁹ V. seção 3.1.2.

entidades que integram, as matérias discutidas, as ações desenvolvidas e, ainda, os gastos efetuados, não seria possível averiguar qualquer conformidade com a lei, tornando-a inócua (Sanson, 2013). É importante que sejam criados meios para que a divulgação desses dados seja pública e de fácil acesso pela sociedade, a exemplo do site mantido pelo governo americano.

Por fim, é imprescindível para a fixação de limites jurídicos disposições sobre vedações, irregularidades e as sanções que delas decorrem, com a indicação de um rol com hipóteses diversificadas e de diferentes naturezas. Quanto a isso, é preciso fazer a devida ponderação sobre o espaço que deve ser ocupado pelo Direito Penal. De fato, se fazem necessárias demarcações de acordo com as noções de licitude e ilicitude, mas o tratamento da questão não deve se ancorar exclusivamente em uma perspectiva criminal (Sanson, 2013).

Sim, deve-se recorrer à tipificação e à aplicação do crime correspondente no Código Penal ou em outra legislação cabível quando a ação configurar crime, mas, não sendo o caso, deve haver previsão de advertência, descredenciamento ou pagamento de multa, com a possibilidade de discricionariedades para que os órgãos responsáveis as apliquem com certa flexibilidade, de acordo com a gravidade da conduta e a capacidade econômico-financeira do infrator (Sanson, 2013).

Grande parte dessas propostas já se encontram contempladas no PL aprovado pela Câmara dos Deputados e em curso no Senado Federal⁷⁰. Em que pese sua necessidade, a regulamentação não é suficiente *per se* para o enfrentamento do desafio outrora comentado⁷¹. A norma regulatória precisa ser acompanhada por um conjunto maior de medidas, que abarque outros institutos e mecanismos democráticos de controle e fiscalização internos e externos, a vigilância atenta da mídia comprometida e da sociedade de maneira geral. Logo, a legislação limitadora deve ser vista como um instrumento complementar, cuja eficácia tende a ser maior quando inserida em uma estratégia composta por múltiplos elementos (Mancuso; Gozetto, 2012; Sanson, 2013).

Por esse raciocínio, conclui-se que a gestão da influência exercida pelos representantes não se restringe à lei, dispondo os Poderes e a opinião pública de ferramentas aptas ao tratamento da questão (Sanson, 2013). Diante de uma morosidade legislativa, são justamente esses instrumentos que abrem portas para outros caminhos possíveis. Em primeiro lugar, para a identificação de limites, cabe observar as regras específicas que disciplinam o funcionamento e as oportunidades de abertura dos órgãos alvos dos representantes de interesses. Assim, a representação lícita será aquela que respeita as referidas normas e a ilícita a que as desrespeita

⁷⁰ V. seção 4.1.2.

⁷¹ V. seção 4.1.

(Mancuso; Gozetto, 2012).

Em segundo lugar, em termos de controle e fiscalização, é possível que sejam empenhados esforços no âmbito do próprio órgão alvo ou por órgãos externos e independentes. Alguns mecanismos internos são as controladorias, corregedorias, ouvidorias e eventuais comissões internas, como as de ética, de licitação e de sindicância. Esses organismos podem acompanhar, investigar e processar as ações e condutas das autoridades públicas, o que abarca a interação com representantes. Dentre os externos, se destacam o Ministério Público, que pode atuar na investigação e propositura de ações, o Poder Legislativo, por meio das CPIs no que tange às ações do Executivo, e, no âmbito do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Há, ainda, os portais de transparência relacionados aos entes públicos, a exemplo do Portal da Transparência do Governo Federal⁷².

Além dos instrumentos institucionalizados, organizações sem fins lucrativos exercem um valioso papel na promoção da transparência e da informação pública. A esse respeito, é possível destacar a atuação de três entidades: a Transparência Brasil, a Open Knowledge Brasil e a Fiquem Sabendo. Essas organizações elaboram relatórios, publicações e projetos para divulgar informações e dados públicos, fiscalizar a observância à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), promover políticas públicas para uma governança transparente e incentivar o debate e o controle social acerca de questões de interesse público (Fiquem Sabendo, c2023; Open Knowledge Brasil, 2025; Transparência Brasil, c2025).

Merece ênfase uma ferramenta desenvolvida pela Fiquem Sabendo: a Agenda Transparente, uma plataforma que permite o monitoramento da agenda de agentes do Poder Executivo Federal. Por meio desse serviço é possível verificar, por exemplo, os encontros marcados entre lobistas e autoridades públicas da referida esfera de poder (Fiquem Sabendo, c2023).

Em terceiro lugar, existem legislações vigentes que são pertinentes à temática, especialmente em se tratando do acesso a informações públicas e da responsabilização por algumas práticas irregulares e ilícitas. Um bom exemplo é a Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que prevê, dentre outras coisas, que os órgãos e entidades do poder público devem garantir acesso amplo às informações acerca das atividades que exercem, assim como sua divulgação (Brasil, 2011).

Já a Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que dispõe sobre condutas que se caracterizam como ato de improbidade administrativa, apresenta hipóteses que

⁷² <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

podem decorrer de trocas ilícitas de favores no âmago das relações entre o Estado e os representantes de interesses, bem como as penas aplicáveis aos agentes que as praticarem (Brasil, 1992). É também o caso do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), que trata de crimes como corrupção ativa e passiva, advocacia administrativa e tráfico de influência (Brasil, 1940).

Em quarto lugar, à autorregulamentação também é atribuído um papel nessa articulação de mecanismos, sendo citada por alguns autores como forma de autolimitação da atividade. Luigi Graziano (1999, np.), ao mencionar alguns fatores que evitam a degeneração do sistema de pressão em Washington, indica que as “comunidades de *lobby*”, formadas por grupos com atividades semelhantes que se associam, “[...] funcionam como filtros e reguladores”, sendo essenciais na estruturação das percepções e posturas dos seus integrantes. Em âmbito nacional, a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig) desempenha um importante papel nesse sentido, tendo elaborado, juntamente com a Associação Brasileira de Normas Técnicas, no ano de 2020, um documento com o conjunto das melhores práticas para a atuação no setor (Abrig, 2007).

Mancuso e Gozetto (2011), por sua vez, apontam que é algo deve ser incentivado e incluído na estratégia de construção de diretrizes e que pode ser realizada com a elaboração de um código de conduta e a instituição de um conselho de ética para a sua efetiva aplicação. Já Sanson (2013) argumenta que a autorregulação pode acarretar a não submissão às formas de controle externo e a manutenção do desequilíbrio de forças entre os grupos poderosos e aqueles desorganizados, de maneira que é necessária a atuação complementar do Estado. Em face da ausência da norma, não deixa de ser um caminho dentre os possíveis.

Por último, quando se estiver diante de uma lacuna ou omissão normativa, no caso de ações que se encontrem em área nebulosa e possam ser consideradas ilegítimas, mas para as quais não exista correspondência exata no ordenamento jurídico, ou cuja subsunção à norma seja forçada, pode ser necessário lançar mão da ponderação com base na razoabilidade⁷³, em busca da solução mais adequada ao caso concreto e da imposição de limites aceitáveis. Em conjunto, esses mecanismos abrem um “caminho do meio” para o enfrentamento do problema posto nesta monografia.

⁷³ Em que pese a abstratividade da solução pelo emprego de ferramenta de reflexão e de princípio subjetivo não imune a críticas, principalmente pela sua discricionariedade, assim como os demais instrumentos, não deixa de ser uma alternativa diante da ausência da norma ideal, além de serem tradicionalmente e não raramente utilizados no campo jurídico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por principal objetivo analisar quais são os limites da representação de interesses no contexto democrático brasileiro. Trata-se de aferir as delimitações referentes ao desenvolvimento da atividade em um cenário de ausência de regulamentação, requerendo um olhar cuidadoso para como a influência é exercida e para as consequências desse influxo, sejam elas positivas ou negativas. Diante do exposto até aqui, mediante levantamento bibliográfico e documental, foi possível firmar algumas proposições, inclusive a confirmação, na seção 4.1, da hipótese adotada:

1. O plano de fundo da atividade de representação de interesses desenvolvida no contexto brasileiro – um Estado Democrático de Direito – é uma democracia representativa, na qual o povo, verdadeiro detentor do poder, elege por meio do voto governantes para representá-lo, sendo, porém, integrada por mecanismos que permitem a participação direta da população – e dos representantes de interesses – em decisões políticas⁷⁴.

2. São formas de representar interesses os grupos de interesse e de pressão, o *lobby* e a prática de *advocacy*, que apesar de estarem intrinsecamente ligados, constituem categorias distintas, uma vez que a primeira consiste em organismos em si; a segunda se trata de representação especializada com o objetivo de influenciar o processo decisório em torno de políticas e agendas públicas; e a última, enquanto o conjunto de ações desempenhadas por grupos e organizações da sociedade civil em prol de uma causa, vale-se do uso de *lobby*, mas não só, reunindo outras estratégias para a promoção e a defesa do interesse adotado⁷⁵.

3. Essa representação com vistas a influenciar decisões políticas em sentido favorável ao pleito defendido pode ser exercida de diversos modos e em diferentes estágios do processo de tomada de decisão, desenvolvendo-se no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ou, indiretamente, por intermédio de influxos realizados perante a opinião pública, para que esta direcione a pressão aos decisores⁷⁶.

4. Considerando que nenhuma influência desempenhada é naturalmente ilícita ou ilegítima, mas sim o exercício de um direito democrático passível de degeneração, a representação de interesses pode resultar tanto em contribuições positivas, como a ampliação dos canais de participação e deliberação políticas, o fornecimento de informações técnicas aos decisores e o refinamento da opinião pública, quanto em patologias, como o enviesamento do

⁷⁴ V. seções 2.1 e 2.2.

⁷⁵ V. seções 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3.

⁷⁶ V. seções 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4.

pensamento coletivo, o desequilíbrio entre forças poderosas e outras menos organizadas e a prática de crimes, a exemplo da corrupção, do tráfico de influência e da advocacia administrativa⁷⁷.

5. Para lidar com o desafio de maximizar esses benefícios e minimizar os impactos negativos, é necessário compreender e estabelecer limites à atividade, os quais, no Brasil, são aqueles previstos em normativas esparsas, como o RICD e o Código Penal, mas que nem sempre são claros e bem definidos, pois existem práticas que se encontram em uma área cinzenta entre a regularidade e a irregularidade, uma vez que a representação de interesses não é regulamentada, em que pese a tramitação do PL nº 1.202/2007 há mais de 17 anos⁷⁸.

6. Embora a regulamentação seja vista por boa parte da academia e dos atores políticos envolvidos na representação de interesses como uma forma de estabelecer limites para conter os problemas e ampliar os efeitos positivos da atividade, desafios como a inércia dos legisladores, a hesitação de parte dos profissionais em levantar essa bandeira, a falta de apoio popular e uma certa disputa política em torno de como a medida deve ser tomada são fatores que concorrem para a sua não concreção⁷⁹.

7. De fato, a instituição da norma reguladora consiste em uma forma – necessária – de impor limites e conferir transparência à atividade, a exemplo do que se verifica na experiência norte-americana, mas não é suficiente por si só e deve ser adotada em conjunto com outros mecanismos, os quais podem ser utilizados diante da morosidade legislativa para estabelecer delimitações, apontando para caminhos alternativos, ainda que não ideais, que podem ser trilhados para a resolução do impasse apresentado⁸⁰.

Tendo isso em vista e como exposto ao longo do trabalho, a representação de interesses, enquanto manifestação respaldada por direitos e garantias fundamentais que possibilitam a participação política e a defesa de pleitos em nome próprio ou de terceiros, desempenha um papel-chave no processo decisório democrático, sendo possível concluir que dar o devido tratamento ao seu exercício é – ou ao menos deveria ser – uma importante pauta na agenda política.

Fato é que, embora a questão em torno da regulamentação não seja nova, a influência exercida por grupos e profissionais da área é diária, repercutindo em searas que, muitas vezes, não impactam apenas nos interesses organizados, mas também na sociedade como um todo e

⁷⁷ V. seção 3.3.

⁷⁸ V. seção 4.1 e 4.1.2.

⁷⁹ V. seção 4.2.

⁸⁰ V. seção 4.3.

no próprio sistema político. Diante disso, o intuito do presente trabalho não é – e nem poderia ser – o de esgotar o debate sobre a temática, mas sim contribuir para a tarefa de se pensar sobre algo que transcende a individualidade e é indissociável do atual contexto de tomada de decisões, repercutindo não só no âmbito privado, como também no público.

REFERÊNCIAS

- ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. Quem Somos. **ACT Promoção da Saúde**. Rio de Janeiro: ACT Promoção da Saúde, 2025. Disponível em: <https://actbr.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS (ABONG). Quem Somos. **Abong**. São Paulo: Associação Brasileira De Ongs, 2025. Disponível em: <https://abong.org.br/quem-somos/>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (ABRIG). Práticas Recomendadas. **Abrig**. Brasília: Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, 2007. Disponível em: <https://abrig.org.br/index.php/produtos-e-sericos/praticas-recomendadas-2>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 1, pp. 291-323, 2004. Disponível em: <http://posgrad.ulbra.br/periodicos/index.php/direito/article/view/2502/1734>. Acesso em: 13 jan. 2025.
- AVIZÚ, Cristiane. **Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/7650/1/Cristiane%20Avizu.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2025.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.132/1990. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano XLV - nº 174, 24 jan. 1991. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24JAN1991.pdf#page=81>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.132/1990. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Relator: Deputado Moroni Torgan. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano L - nº 36, 9 mar. 1995a. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR1995.pdf#page=38>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de

Cidadania. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.** Disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Relator: Deputado Cesar Colnago. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=979890&filename=SBT+1+CCJC+%3D%3E+PL+1202/2007. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202/2007.** Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL%201202/2007. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202/2007.** Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2220303&filename=Tramitacao-PL%201202/2007. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.** Fixa normas para organização dos trabalhos da Comissão de Legislação Participativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/arquivos/RegulamentoInternoVerso2019Final.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025

BRASIL. Câmara dos Deputados. Tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 1.202/2007. **Site Oficial.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2025a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro.** Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Tramitação legislativa do Projeto de Lei Lei nº 1.202/2007. **Site Oficial.** Brasília: Congresso Nacional, 2025b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1202-2007>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11124.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 203 de 1989. Parecer da Mesa Diretora. Relator: Deputado Inocêncio de Oliveira. **Diário do Congresso Nacional:** seção 1, Brasília, DF, ano L - nº 36, 9 mar. 1995b. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR1995.pdf#page=38>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Ideia Legislativa. **e-Cidadania.** Brasília: Senado Federal, 2025c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência:** Senado Federal e Congresso Nacional. Referente aos trabalhos da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura, período de 15/2 a 15/12/2005. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242637>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Andamento processual da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.510. **Site Oficial.** Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=229963>. Acesso em:

20 mar. 2025.

BRELÁZ, G. Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: principais descobertas de um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. *In: XXXI Encontro ANPAD*, 31., 2007, Rio de Janeiro. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/APS-A1916.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

COELHO, Rony Gleison da Silva. **Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. um estudo de caso da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2013. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1619973>. Acesso em: 19 jan. 2025.

ESTADOS UNIDOS. House of Representatives. **Lobbying Disclosure Act of 1995**. Public Law 104-65, 19 Dec. 1995. Washington D.C.: House of Representatives, 1995a. Disponível em: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>. Acesso em: 24 mar. 2025.

ESTADOS UNIDOS. House of Representatives. **Lobbying Disclosure Act of 1995: report to accompany H.R. 2564**. Washington D.C.: U.S. Government Publishing Office, 1995b. Disponível em: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/HReport104-339.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2025.

ESTADOS UNIDOS. House of Representatives. **Lobbying Disclosure**. Washington D.C.: House of Representatives, 2025. Disponível em: <https://lobbyingdisclosure.house.gov/index.html>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FIQUEM SABENDO. Quem somos. **Fiquem Sabendo**. [s. l.]: Fiquem Sabendo, c2023. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FIQUEM SABENDO. **Regulamentação de agrotóxicos: o trânsito de lobistas no Executivo federal em meio à definição de novas regras. (Projeto Lobby na Cozinha)**. [s. l.]: Fiquem Sabendo, 2024. Disponível em: <https://agendas.fiquemsabendo.com.br/relatorios/comida>. Acesso em: 20 jan. 2025.

GIFE. Quem Somos. **GIFE**. São Paulo: GIFE, 2025. Disponível em: <https://gife.org.br/quem-somos-gife/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

GRAZIANO, Luigi. O lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/S8wsbjvBLrVjYrQvTK5y6sM/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, pp. 236-271, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/36633>. Acesso em: 13 jan. 2025.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. **Revista Estudos Feministas**, v. 8, n. 02, pp. 207-221, 2000. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/ref/v08n02/v08n02a15.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. Comunicação, ocupação, representação: três olhares sobre a noção de advocacy em contextos de deliberação pública. **Compólitica**, v. 4, n. 1, pp. 181-204, 2014. Disponível em: <https://locus.ufv.br/server/api/core/bitstreams/293589ec-5fd9-4921-96ec-e074d2b30253/content>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. **ORGANICOM**, São Paulo, Brasil, v. 8, n. 14, pp. 118-128, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088>. Acesso em: 13 jan. 2025.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas no Brasil. **Coloquio Internacional Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes**, 2012.

MARONA, Marjorie Corrêa; ROCHA, Marta Mendes da. Democratizar a jurisdição constitucional? O caso das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba, v. 25, n. 62, pp. 131-156, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000200131&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 jan. 2025.

NATIONAL COALITION FOR CANCER SURVIVORSHIP (NCCS). About. **Cancer Advocacy**. Silver Spring: National Coalition for Cancer Survivorship, c1995. Disponível em: <https://canceradvocacy.org/about/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesse no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://www.repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/302780>. Acesso em: 20 fev. 2025.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. A OKBR. **Open Knowledge Brasil**. [s. l.]: Open Knowledge Brasil, 2025. Disponível em: <https://ok.org.br/sobre/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

PATRI, Eduardo Carlos Ricardo da. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. **Organicom**, v. 8, n. 14, pp. 129-144, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>. Acesso em: 13 jan. 2025.

PECCININ, L. E.; COPI, L. M. A Lei da Ficha Limpa entre o Discurso da Moralidade e os Interesses dos Congressistas: uma análise da aprovação da Lei Complementar n. 135/2010 a partir da teoria da escolha racional. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 23, n. 2, pp. 101-120, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ballot/article/view/66237>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SANSON, Alexandre. **Dos grupos de pressão na democracia representativa: os limites jurídicos**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28072014-133210/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do**

lobby no Brasil: convergências e divergências. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2015. (Texto para discussão, n. 2141). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6252/1/td_2141.pdf. Acesso em: 24 mar. 2025.

SAVE THE CHILDREN. Who we are. **Save the Children**. [s. l.]: Save the Children, 2025. Disponível em: <https://www.savethechildren.net/who-we-are>. Acesso em: 26 mar. 2025.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Viviane Regina da. Policy advocacy: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. **Revista da ESMESC**, v. 24, n. 30, pp. 395-417, 2017. Disponível em: <https://esmesec.emnuvens.com.br/re/article/view/176/149>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; RAMIRO, Marcus Geandré Nakano; CASTRO, Lorena Roberta Barbosa. Lobby em audiência pública no supremo tribunal federal: instrumentos democráticos para efetivação dos direitos da personalidade feminina. **Revista Direitos Culturais**, v. 15, n. 37, pp. 339-364, 2020. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/172>. Acesso em: 13 jan. 2025.

TAYLOR, M.M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. v. 50, n. 2, pp. 229-257, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/hcw8bdc7Ywfrp6cNjmCvPVh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2025.

TEARFUND. About Us. **Tearfund**. Disponível em: <https://www.tearfund.org/about-us>. Teddington: Tearfund, c2025. Acesso em: 26 mar. 2025.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Quem somos. **Transparência Brasil**. São Paulo: Transparência Brasil, c2025. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/quem_somos#quem_somos. Acesso em: 24 mar. 2025.