



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização

Brasília

2015

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. André Sathler Guimarães

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Política Institucional do Poder Legislativo

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Nóbrega Netto, Miguel Gerônimo da.

Lobby e a sua regulamentação no Brasil [manuscrito] : uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização / Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto. -- 2015.

187 f.

Orientador: André Sathler Guimarães.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Grupo de pressão, regulamentação, Brasil. 3. Representação dos interesses, Brasil. I. Título.

CDU 328.184(81)

LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização

Trabalho de Conclusão do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

Banca Examinadora:

Prof. Dr. André Sathler Guimarães
Presidente – Câmara dos Deputados

Antônio Teixeira de Barros
Examinador Interno – Câmara dos Deputados

Lucio Remuzat Renno Junior – Universidade de Brasília

Brasília, 17 de maio de 2015

Dedico este trabalho a minha família, que sempre tem me apoiado nas minhas incursões em prol do saber.

Também ofereço os frutos desta pesquisa às pessoas que acreditam que o Poder Legislativo é o caminho natural e imprescindível para a promoção da democracia. Para que essa crença se torne realidade, o Legislativo deve atuar de forma transparente, de maneira ética, e os seus membros devem agir em consonância com os anseios do verdadeiro titular do poder: o povo.

AGRADECIMENTOS

Seria incompreensível não nominar as pessoas que me incentivaram e contribuíram para a realização deste estudo, que se iniciou no segundo semestre de 2013. Apesar do risco de cometer injustiças, não poderia me esquivar da responsabilidade de agradecer àqueles que me encorajaram e concorreram para o efetivo cumprimento desta pesquisa. Assim, agradeço, em primeiríssimo lugar, a Deus, pela misericórdia e bondade de me conceder saúde, força e vontade para prosseguir em meus estudos. À minha família, maior valor imaterial de minha vida, pelo apoio e compreensão diante deste desafio. Agradeço, em especial, à Ana Cristina, que, com seu amor, companheirismo e carinho, tem me incentivado a seguir adiante. Aos colegas de trabalho, especialmente ao Diretor Legislativo da Câmara dos Deputados, o amigo de primeira hora, Afrísio de Souza Vieira Lima Filho, e aos que trabalham no gabinete da Diretoria, que souberam compreender a importância do desenvolvimento deste saber legislativo. Aos meus colegas de turma do Curso de Mestrado, que, com muita garra, renúncia e dedicação, não mediram esforços para concluir esta importante etapa acadêmica, à custa de sacrifícios pessoais e profissionais. À Ana Karina de Macedo Tito Vieira, competente servidora do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, que não se furtou em me abastecer com dados sobre as audiências públicas das comissões parlamentares. Ao Eric Alves e Silva e à Luzimar Gomes de Paiva, os quais, respectivamente, colaboraram sobremaneira com os seus conhecimentos em língua portuguesa e normas da ABNT. Aos colegas da Coordenação de Pós-Graduação do Cefor, que com afinco desenvolvem os seus ofícios em prol do êxito do corpo discente e docente do Programa de Mestrado. Aos professores Doutores Antônio Teixeira de Barros e Ricardo Chaves de Rezende Martins, que souberam me arguir durante a fase de qualificação, ao apresentarem imprescindíveis contribuições, as quais foram devidamente adotadas, para o aprimoramento do trabalho de conclusão do curso. Aos professores Doutores Roberto Campos da Rocha Miranda e Ricardo de João Braga, sempre zelosos e organizados, que apontaram e iluminaram caminhos para o êxito desta jornada. Ao Professor Doutor Ricardo José Pereira Rodrigues, que me concedeu materiais de pesquisa essenciais para o bom direcionamento das análises ora apresentadas. Ao meu orientador, o Doutor André Sathler Guimarães, que, com sua experiência, paciência e elevada sabedoria, me incentivou e mostrou direções corretas e providenciais nas tantas encruzilhadas com que me defrontei ao longo da caminhada. É assim, com o devido reconhecimento pela bondade dessas pessoas, que agradeço todas as pertinentes contribuições, sem as quais não teria sido possível a realização deste trabalho.

O *lobby* é um instrumento útil para o aprimoramento da qualidade das decisões políticas, ao explicar o ponto de vista de diferentes atores sociais para o processo decisório. Sabe-se que a regulamentação da atividade não será suficiente para acabar com as práticas ilícitas, imorais e antiéticas, mas as isolará ainda mais.

Saïd Farhat

RESUMO

A recorrência do tema, a análise da força normativa das proposições em curso no Parlamento brasileiro sobre o estabelecimento do marco regulatório do *lobby* e a relativa escassez de estudo específico, atualizado e sistematizado sobre a tramitação das propostas no Congresso Nacional justificam o esforço despendido na presente pesquisa. O trabalho é realizado por meio do método exploratório-descritivo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental, e tem por fim atualizar e instigar o debate em torno da atividade dos grupos de pressão, especialmente a sua regulamentação, prática essa também conhecida como *lobby*. Para isso, dividiu-se a análise em quatro partes, incluindo conceitos, teorias consagradas, formas e mecanismos de atuação e as possibilidades de regulamentação da atividade no Brasil. Foi realizada prospecção de dados atualizados, especialmente sobre as proposições em tramitação no Congresso Nacional, o que resultou em um estudo em torno do qual enfatizou-se a maneira pela qual grupos organizados buscam a viabilização de seus pleitos. Dentre os resultados do presente trabalho, tem-se a organização dos conceitos de grupo de interesse, de grupo de pressão e de *lobby*, já que é muito tênue as fronteiras que permeiam essas expressões. Foram levantadas as propostas em tramitação no Congresso Nacional, o que permitiu o estabelecimento de um panorama sobre as possibilidades de regulamentação. Por meio de estudo comparativo, foram apresentados dados que apontam para o excessivo tempo de tramitação da matéria no Parlamento. Apresentaram-se também os principais fatores que influenciam a regulamentação do *lobby* no Brasil. Conformou-se o modelo de regulamentação proposto por legisladores brasileiros à teoria estrangeira que classifica o ambiente regulatório em fraco, médio e forte. A pesquisa mostrou que o *lobby* pode se manifestar como uma atividade transparente e controlável por segmentos da sociedade.

Palavras-Chave: Poder Legislativo, *lobby*; grupo de interesse; grupo de pressão; regulamentação, força normativa.

ABSTRACT

The recurrence of the issue, the analysis of the normative force of the current proposals in the Brazilian Parliament on the establishment of the regulatory framework of lobby and the relative scarcity of specific study, updated and systematized on the on the proposals pending in Congress justify the effort in this research. The work is done by means of exploratory-described method, based on bibliographic and documentary research, and aims to update and provoke debate around the activity of pressure groups, especially its regulations, a practice also known as lobby. To do this, we divided the analysis into four parts, including concepts, prominent theories, forms and mechanisms of action and regulatory possibilities of activity in Brazil. Prospecting updated data was performed, especially on the proposals in the National Congress, which resulted in a study around which emphasized the way in which organized groups seeking the viability of its claims. Among the results of this study, it has been the organization of the concepts of interest group, pressure group and lobbying, since it is very thin borders that permeate these expressions. The proposals were raised in the National Congress, which allowed the establishment of an overview of the regulatory possibilities. Through comparative study were presented data pointing to the excessive time for handling the matter in Parliament. Also showed up the main factors that influence the regulation of lobbying in Brazil. Conformed to the regulatory model proposed by Brazilian legislators to foreign theory that classifies the regulatory environment in weak, medium and strong. The research was shown that the lobby can manifest as a transparent and controllable activity by segments of society.

Keywords: Legislative Power, lobby; interest group; pressure group; regulation, normative force.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Conceitos de <i>lobby</i>	28
Quadro 2 – Grupo de interesse, grupo de pressão e <i>lobby</i> : características e comparações.....	32
Quadro 3 – Teorias sobre a formação de grupos de pressão.....	49
Quadro 4 – Papéis do <i>lobby</i>	58
Quadro 5 – Crimes similares a condutas indevidas de <i>lobby</i>	68
Quadro 6 – Legislação federal norte-americana sobre <i>lobby</i>	82
Quadro 7 – Ações possíveis ao Poder Executivo para apoiar e agilizar a regulamentação do <i>lobby</i>	91
Quadro 8 – Disposições do Estatuto da Abrig	93
Quadro 9 – Disposições do Código de Conduta da Abrig	95
Quadro 10 – Fatores influentes contrários à legalização do <i>lobby</i> no Brasil	98
Quadro 11 – Quantitativo de assessorias parlamentares externas cadastradas na Câmara dos Deputados	101
Quadro 12 – Quantitativo de entidades de classe cadastradas na Câmara dos Deputados	101
Quadro 13 – Audiências públicas realizadas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados em 2014	104
Quadro 14 – Audiências públicas realizadas nas comissões temporárias da Câmara dos Deputados em 2014	104
Quadro 15 – Aspectos relevantes da Lei de Acesso à Informação	111
Quadro 16 – Projetos de lei ordinária sobre <i>lobby</i>	113
Quadro 17 – Projetos de resolução sobre <i>lobby</i>	113
Quadro 18 – Projetos de Lei nº 6.132, de 1990, e 1.202, de 2007 – comparação de dispositivos.....	129
Quadro 19 – Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do <i>lobby</i> proposto para o Brasil.....	144

Quadro 20 – Avaliação resumida sobre a força normativa do modelo de regulamentação do lobby proposto para o Brasil.....	147
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tempo de tramitação do Projeto de Lei nº 203, de 1989, e do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990	130
Tabela 2 – Tempo de tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.....	132
Tabela 3 – Comparação de tempos médios de tramitação.....	138

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Abrig	Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AP	Audiência Pública
Art.	Artigo
Bovespa	Bolsa de Valores de São Paulo
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCP	Coordenação de Comissão Permanente da Câmara dos Deputados
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CCULT	Comissão de Cultura
CD	Câmara dos Deputados
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CE	Comissão de Educação
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
Cefor	Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados
Ceis	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas
CESPO	Comissão do Esporte
CF	Constituição Federal
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGU	Controladoria-Geral da União
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CLPI	Center for Lobbying in the Public Interest
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Comissão de Minas e Energia
CN	Congresso Nacional
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPI	Center of Public Integrity
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTUR	Comissão de Turismo
CVT	Comissão de Viação e Transportes
DEM	Democratas
Diap	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EUA	Estados Unidos da América
FARA	Foreign Agents Registration Act
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GE	General Electric
GPE	Grupo de Pesquisa e Extensão
LAI	Lei de Acesso à Informação
MBA	Master of Business Administration

MP ou MPV	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRC	Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
Prodasen	Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal
PRS	Projeto de Resolução do Senado Federal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RC	Regimento Comum
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SCP	Serviço de Comissões Permanentes do Senado Federal
SF	Senado Federal
Sileg	Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados
SSCLSF	Subsecretaria da Coordenação Legislativa do Senado Federal
SSEX	Subsecretaria de Expediente do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação
Ufir	Unidade Fiscal de Referência
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Uniceub	Centro Universitário de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1	22
ORIGENS E CONCEITOS SOBRE <i>LOBBY</i>	22
1.1 Origens	22
1.1.1 Inglesa.....	22
1.1.2 Norte-americana.....	23
1.2 Conceitos	25
1.2.1 Literal e político.....	25
1.2.2 Grupo de interesse, grupo de pressão e <i>lobby</i>	29
CAPÍTULO 2	34
TEORIAS SOBRE A FORMAÇÃO DE <i>LOBBY</i>	34
2.1 Teoria dos Grupos.....	34
2.2 Teoria da Escolha Racional	37
2.3 Teoria da Agência.....	46
CAPÍTULO 3	51
MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO <i>LOBBY</i>	51
3.1 Papéis do <i>lobby</i>	51
3.2 Lobista	59
3.3 Limites éticos	66
CAPÍTULO 4	74
REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i>	74
4.1 Embasamento constitucional.....	74
4.2 Estados Unidos e outros países	75
4.3 Normas paralelas à regulamentação	85
4.3.1 Lei nº 12.846, de 2013 (Anticorrupção).....	85

4.3.2 Lei nº 12.813, de 2013 (Conflito de Interesses).....	88
4.4 Poder Executivo e regulamentação	89
4.5 Autorregulação e fatores influentes desfavoráveis à regulamentação legislativa.....	92
4.6 Poder Legislativo e grupos de pressão	99
4.7 Análise das propostas de regulamentação no Congresso Nacional	108
4.7.1 Projetos de Lei nº 25, de 1984; nº 203, de 1989; e nº 6.132, de 1990.....	114
4.7.2 Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.....	120
4.7.3 Análise comparativa temporal dos principais projetos em tramitação sobre <i>lobby</i> no Congresso Nacional.....	130
4.8 Teoria e aplicação de estudo sobre a força normativa das proposições sobre <i>lobby</i> em tramitação no Congresso Nacional.....	138
CONCLUSÃO.....	149
REFERÊNCIAS.....	154
ANEXOS.....	162

INTRODUÇÃO

É secular a ideia de associação entre pessoas em torno de um objetivo comum com a finalidade de influenciar resoluções de agentes decisórios para se alcançar determinados pleitos. É a partir dessa mobilização de indivíduos que emerge o debate sobre as atividades desempenhadas pelos grupos de pressão, assunto que requer, dada a sua complexidade, uma análise sistematizada para que se compreenda se esses grupos desenvolvem funções úteis à sociedade ou se as suas atuações não passam de uma degeneração do processo de intermediação de interesses.

O presente estudo conduz o leitor à reflexão sobre as origens, os conceitos, os fundamentos teóricos – Teoria dos Grupos, Teoria da Escolha Racional, Teoria da Agência e a teoria desenvolvida por Chari, Murphy e Hogan (2007) acerca da força normativa da legislação sobre *lobby* implantada em alguns países –, os limites e a importância da atividade dos lobistas junto aos poderes públicos constituídos, especialmente ao Legislativo. É dada ênfase à reflexão sobre as possibilidades de regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil, tendo como associação lógica de ideias a compreensão do que vem a ser uma conduta apropriada na relação entre lobistas e agentes decisórios, de forma a evitar danos ao interesse público, ao conformar essa interação entre público e privado de maneira transparente e legítima.

Quando praticado de forma ética, o *lobby* visa intermediar relações específicas entre sociedade e poder constituído, ao promover uma colaboração ativa de seus componentes. Nas democracias, essa intermediação de interesses se faz presente em diversos níveis, pois, independentemente do objetivo da busca de influência no ambiente decisório de poder, mediante agentes que tenham trânsito em órgãos do Estado, a pressão pode fazer diferença no momento de definição de políticas públicas. Por assim entender, esta pesquisa não se omite em abordar o lado eticamente não aceitável da prática do *lobby*, por perceber que a correção de atitude colabora sobremaneira com a promoção da democratização dos interesses da sociedade.

O *lobby* como instrumento acessível a qualquer segmento que se organize em forma de grupo, com diferentes origens, visa ao encaminhamento de pleitos às autoridades

decisórias. Para isso, busca-se espaço de influência em política pública em favor dos menos afortunados, como os desempregados, os aposentados, os estudantes, assim como aos grupos industriais, comerciais e financeiros, sendo pertinente imaginar uma nação na qual os seus cidadãos persigam o direito de pressionar de forma organizada e ética os seus representantes e demais agentes públicos para o encaminhamento e solução de suas demandas.

Numa comparação com o que ocorre nos Estados Unidos, essa pesquisa concentra seus esforços na atuação dos lobistas junto ao Poder Legislativo americano, pois, conforme destaca Rosenthal (2001, p. 1), “the primary arenas for their effort are the U.S. Congress and the state legislatures, where they work to promote and defend clients and causes. They are integral to lawmaking”.

Em que pese a ênfase desta pesquisa no âmbito do Poder Legislativo, onde as propostas de regulamentação do *lobby* tramitam, tanto no Executivo quanto no Judiciário as intervenções lobistas se fazem presentes. No Executivo, por ser, especialmente, o elemento constitucional de ligação com a sociedade na execução de políticas públicas debatidas e aprovadas no Parlamento, há amplo interesse dos grupos de pressão que dependem de ação executiva dos agentes públicos e políticos para verem viabilizados os seus pleitos. No Judiciário, os lobistas, não necessariamente advogados — estes com a liberalidade de obter audiências com juízes e ministros —, buscam acolhimento a determinadas causas por meio de articulações legítimas.¹

É de se ressaltar que a presente pesquisa se justifica pela relativa escassez de análise atualizada, sistematizada e específica sobre propostas em tramitação no Congresso Nacional que visam regulamentar o exercício do *lobby* no Brasil. Ainda que haja levantamentos de caráter geral em outros estudos realizados, há carência de análises mais dirigidas e amplas sobre as perspectivas de normatização da atividade dos lobistas. Com efeito, não se tem conhecimento de estudo sobre a força normativa (fraca, média e forte) das propostas em tramitação no Congresso Nacional referente à regulamentação do *lobby*, com base na pesquisa realizada por Chari, Murphy e Hogan (2007). Além disso, a recorrência do

¹ A título de exemplo, cita-se a discussão realizada no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o embate relativo ao aborto em fetos anencéfalos. De um lado, a Igreja e o protesto contra a interrupção da gravidez e, de outro, entidades em defesa de direitos para deixar por conta da genitora a decisão de dar prosseguimento à gestação. Ambas as partes, diretamente ou por meio da intervenção de lobistas, procuraram ministros para convencê-los sobre as suas convicções. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2009/02/26/ult5772u3072.jhtm>> Acesso em: 3 jul. 2014.

tema – a cada dia é mais comum grupos se organizarem para fazer valer os seus pleitos perante os poderes constituídos – justifica o estudo sobre a atividade, a atuação do *lobby* e sua regulamentação proposto nesta pesquisa acadêmica.

Diante dessas considerações, tem-se como objetivo geral desta pesquisa a realização de um estudo sobre origens, conceitos e teorias que justificam a atividade de *lobby* e sobre os fatores, sejam eles a favor ou contra, que interferem na regulamentação dessa atividade no âmbito do Estado federal brasileiro. Isso se harmoniza com os seus objetivos específicos, que são a elaboração de um exame analítico na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre as proposições referentes à regulamentação do *lobby* no Brasil, assim como o estudo da tendência do modelo a ser adotado no país, tendo como fundamentação teórica a pesquisa realizada por Chari, Murphy e Hogan (2007), que classifica as legislações em três tipos ideais: fraca, média e forte. Isso contribui com a análise sobre a força normativa do modelo de marco regulatório proposto para o Brasil.

A pesquisa é qualitativa e realizada por meio do método exploratório-descritivo, sendo os seus dados coletados por levantamento bibliográfico e documental, seja de forma tradicional ou eletrônica. Tem como escopo o exame de dados empíricos para o aprimoramento de ideias que instiguem a compreensão das características dos fenômenos estudados, com levantamento de informações, atitudes e opiniões, a fim de proporcionar uma ampla visão do problema (GIL, 2002, p. 42-43). Para Gil (2010, p. 25), a definição do método de pesquisa proporciona ao pesquisador “dispor de mais elementos para decidir acerca de sua aplicabilidade na solução de problemas propostos para a investigação”. Assim, é exploratória porque tem “como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (...), pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado” (GIL, 2010, p. 27). É descritiva porque levanta “as opiniões, atitudes e crenças de uma população” (GIL, 2010, p. 28).

Relativamente à pergunta-problema, em conformidade com Kerlinger (2007, p. 36), “um problema de pesquisa científica, em primeiro lugar, é uma questão, uma sentença de forma interrogativa. Segundo, uma questão que geralmente pergunta alguma coisa a respeito das relações entre fenômenos ou variáveis”. Por conseguinte, a resposta à questão de pesquisa consiste no objetivo principal do estudo a ser realizado. Sob essa perspectiva, para que se compreendam as particularidades em torno da regulamentação do *lobby* no Brasil, o problema

de pesquisa é: quais são as propostas para legalização do *lobby* no Brasil e qual a força normativa empregada no modelo de regulamentação proposto ao país?

Para responder ao questionamento sobre a identificação das propostas de legalização do *lobby* no Brasil, realizou-se levantamento sistemático na base eletrônica de dados legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, onde se encontram registradas as proposições em tramitação sobre a matéria no Congresso Nacional. Para apoiar essa investigação, recorreu-se à doutrina sobre o assunto, utilizou-se das fundamentações dos autores assinaladas nas justificações dos projetos e dos argumentos consignados nos pareceres dos relatores das propostas consideradas mais avançadas em termos de discussão e votação em ambas as Casas Legislativas.

Quanto à avaliação da força do modelo normativo que tende a ser adotado no país, a pesquisa aproveitou e adaptou ao modelo brasileiro o estudo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007), os quais analisaram quatro países que implementaram leis de regulamentação do *lobby* – Estados Unidos, Canadá, Alemanha e União Europeia (Parlamento Europeu) – para efeito de comparação dos estágios em que se encontravam as legislações sobre o tema. A motivação para o estudo desenvolvido pelos pesquisadores se deveu à carência de pesquisas comparativas que pudessem oferecer uma classificação com vistas à compreensão dos diferentes níveis dos ambientes regulatórios, a fim de levantar resultados e lições que pudessem ser utilizados pelos legisladores de outros países. Segundo os autores, apesar de outras obras oferecerem análise individual de cada país sobre a regulamentação do *lobby*, havia uma dupla lacuna literária. Em primeiro lugar, nenhum estudo oferecia uma análise comparativa que classificasse a força normativa (fraca, média ou forte) das leis adotadas. Além disso, poucos estudos analisaram quais seriam os pontos de vista dos principais agentes envolvidos no processo – políticos, lobistas e legisladores –, comparando e contrastando os diferentes ambientes regulatórios.

Assim, com base nas características dos três tipos ideais de regulamentação apresentados no estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007), e considerando que cada país pode implementar diferentes níveis de normas para regulamentar o *lobby*, esta pesquisa verifica qual o nível na escala de força normativa (fraca, média ou forte) da principal proposição em tramitação no Congresso Nacional sobre o regulamento do *lobby* (Projeto de Lei nº 1.202, de 2007), uma vez que é esta a proposta com mais perspectiva de ser definitivamente deliberada

no processo legislativo federal brasileiro pelas razões expostas no item 4.8. Para que esse entendimento fosse possível, a consecução do objetivo específico de exame analítico das proposições em tramitação do Congresso Nacional foi essencial.

Para efeito de avaliação da perspectiva de regulamentação do *lobby* no país, no curto, médio e longo prazo, a pesquisa analisou o tempo de tramitação dos principais projetos sobre *lobby* em tramitação no Congresso Nacional e realizou, paralelamente, análise comparativa com as pesquisas de Gomes (2011) e Queiroz (2014), os quais apuraram o tempo médio de tramitação de outras proposições. Com esse cotejamento, obtiveram-se resultados que ajudam a chegar a conclusões sobre a perspectiva temporal de deliberação definitiva da matéria, seja a favor ou contra à regulamentação do *lobby* no país.

Em regra, em regimes de presidencialismo de coalizão², como é o caso do Brasil, temas importantes e polêmicos como a regulamentação do *lobby* somente são apreciados e aprovados no Parlamento caso os agentes políticos envolvidos demonstrem interesse na matéria. No caso específico, isso pressupõe que se faz necessário analisar a atuação e o interesse do Poder Executivo no tema em estudo, para que se verifique se este poder possui proposta própria ou se manifesta apoio a uma ou mais proposições já em tramitação no Congresso Nacional.

² Para Abranches (1988, p. 27), o presidencialismo de coalizão é “um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”. Segundo o autor (1988, p. 27-28), o estabelecimento de coalizões requer a constituição do governo, a formação da aliança eleitoral e a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante. Para Abranches, “para que o processo decisório não seja bloqueado e desestabilize a coalizão no futuro, torna-se, então, indispensável um esforço de construção institucional que viabilize acordos setoriais, à medida que os conflitos forem surgindo” (ABRANCHES, 1988, p. 29).

CAPÍTULO 1

ORIGENS E CONCEITOS SOBRE *LOBBY*

O presente capítulo reúne um conjunto de ideias de diferentes autores sobre as origens e os conceitos da atividade lobista. Para isso, o estudo se baseia nas precedências inglesa e norte-americana, em cujos países, conforme levantamentos históricos realizados, surgiu a atividade de *lobby* nos moldes em que hoje se conhece. Para esclarecer a diferença entre os sentidos literal e político do termo estudado, buscou-se realizar a distinção dessas conotações para o entendimento do fenômeno. Além disso, com vistas a facilitar o conhecimento das fronteiras que envolvem as expressões pesquisadas, realizou-se um exame comparativo entre grupo de interesse, grupo de pressão e *lobby*.

1.1 Origens

1.1.1 Inglesa

Associar um termo ou uma expressão à sua gênese normalmente leva ao conhecimento histórico que o vocábulo simboliza, e para efeito desta pesquisa contribui para a reunião de conhecimentos que este estudo pretende alcançar. Para Farhat (2007), historicamente *lobby* conduz à seguinte ideia:

Do ponto de vista histórico, com o sentido da postulação de interesses, a palavra refere-se – na Inglaterra, de onde seu uso se generalizou – ao *lobby* da Câmara dos Comuns. Nele postavam-se os que tinham algo a pleitear dos membros do Parlamento a fim de abordá-los em sua passagem para participar das sessões do plenário (FARHAT, 2007, p. 50).

Gozetto e Mancuso (2011), a partir da evolução linguística que o vocábulo obteve ao longo do tempo, desde o sentido arquitetônico até alcançar o seu significado político, também abordam o contexto histórico do *lobby* na Inglaterra:

Lobby é uma palavra que veio da língua inglesa, e etimologicamente designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se um verbo e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir-

se à atuação de representantes de interesses (os ‘lobistas’) que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem dos tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada de edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 120).

Rosenthal (2001), que chega a considerar *lobby* como a “The Third House”, em referência ao poder que os grupos de pressão exercem sobre o Poder Legislativo, destaca relativamente ao contexto histórico do *lobby*:

The word ‘lobby’ has been around for some time, having the first appeared in the English language in the middle of the sixteenth century. The word then referred to the halls and corridors of the House of Commons where those who were not in government made their case to those who were (ROSENTHAL, 2001, p. 1).

Relativamente à elevação do *lobby* à deferência de “The Third House”, Rosenthal (2001, p. 2) discorre: “As evidence of their involvement and their influence, lobbyists in many places are known as the ‘third house’ of legislature. Along with the Senate and the House of Representatives, the lobby also has a role to play in the process by which a bill becomes (or fails to become) a law”.

Ainda se reportando à origem inglesa, Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012) vão além do sentido denotativo do vocábulo, ao empregarem a interpretação política que o termo adquiriu quando se trata da relação entre *lobby* e *decision-makers*: “Em termos gerais, portanto, *lobby* passou a significar a ação de defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões” (GOZETTO, IANONI e MANCUSO, 2012, p. 120).

Foi, portanto, mediante um processo metonímico que a expressão *lobby*, no sentido político, deixou de designar um lugar e passou a significar uma atividade tão amplamente exercida nos dias atuais.

1.1.2 Norte-americana

Além de tratar da origem do *lobby* na Inglaterra, Farhat (2007) explica a adoção norte-americana do vocábulo:

Nos Estados Unidos, a palavra foi adotada com o mesmo sentido, mas a referência era o vestíbulo do hotel onde se hospedavam os presidentes eleitos antes de tomar posse e passar a morar na Casa Branca. Ali ficavam os

postulantes à espera da oportunidade de apresentar seus pleitos aos futuros ministros, assessores e outros altos funcionários da nova administração. Por ali passavam também membros da Câmara dos Representantes, ou do Senado, em visita ao futuro presidente, os quais podiam, por sua vez, serem portadores ou apoiadores do pretendido pelos solicitantes (FARHAT, 2007, p. 50).

Na direção de autores norte-americanos que tratam do assunto, Rosenthal (2001, p. 1) data no século XIX a origem da prática do *lobby* nos Estados Unidos: “The first recorded use of ‘lobby’ in U.S. legislative circles was in 1808. Since then, it has been part of the lexicon of American politics”. O autor completa: “Lobbyists and interest groups have been part of the American scene from the beginning. Alexis Tocqueville noted in the 1830 how disposed Americans were to organize into interest groups” (ROSENTHAL, 2001, p. 2). A partir desse marco histórico, a quantidade de grupos de pressão tem-se proliferado nos Estados Unidos. Entre 1960 e 1980, a quantidade de lobistas atuando na capital norte-americana cresceu em 30% (ROSENTHAL, 2001, p. 2).

Campos (2013) contribui com informação sobre a origem do *lobby* nos Estados Unidos, ao asseverar:

Há mesmo quem defenda que a expressão decorreu de uma situação frequente no século XIX, nos Estados Unidos, mais precisamente em Washington. Um ex-Presidente dos EEUU (1869-1877), Ulysses Grant, possuía o hábito de frequentar o Hotel Willard, próximo à Casa Branca. Lá, almoçava ou descontraía-se em um ar ao final do dia. Percebendo-se disto, representantes de grupos de interesses o esperavam no *hall* de entrada. Daí uma outra alternativa para o termo *lobby* (CAMPOS, 2013, p. 9).

Também no caso norte-americano a origem é associada à questão espacial. Trata-se de uma perspectiva interessante, uma vez que se pode conceber a atividade lobista como um exercício de ocupação de espaços.

1.2 Conceitos

1.2.1 Literal e político

Apresentar o significado de um vocábulo, especialmente se ele é de procedência estrangeira e com conotação política, requer um consistente levantamento de informações para o conhecimento de seu sentido. Ao se considerar a complexidade e a abrangência do que está em discussão na palavra *lobby*, cumpre definir inicialmente o seu sentido literal para, em seguida, explorar o sentido político, o que é o interesse principal deste estudo. Na sua acepção etimológica, restrita ou literal, com origem na língua inglesa, o termo significa antessala, vestíbulo, átrio. Contudo, no sentido mais abrangente, Gozetto e Mancuso (2011, p. 2) entendem que o vocábulo é utilizado de forma ampla “para designar a defesa de interesses junto a qualquer indivíduo que pode tomar uma decisão”.

No sentido que se insere no campo da Ciência Política, diversos são os autores que buscam conceituar *lobby* da forma mais precisa possível. Para Gonçalves (2012, p. 13), “*lobby* é a prática de buscar acesso aos agentes políticos e fazer com que eles saibam das demandas de determinados segmentos da sociedade, usando pessoas (lobistas) e os seus canais de contato junto aos órgãos do governo”. Farhat (2007, p. 50), sempre focando o aspecto ético do exercício da atividade, considera *lobby* “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de serem ouvidos pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Gozetto e Mancuso (2011, p. 120), na ótica acadêmica e restrita do vocábulo, entendem que “se refere à defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas”. Trata-se, segundo Gozetto e Mancuso, de uma atividade de defesa de interesses relacionada com a tomada de decisões políticas, sendo, por conseguinte, um mecanismo democrático de intermediação de interesses (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 120). Para Rosenthal (2001, p. 1), “*lobbying* is simply the practice of attempting to influence the decisions of government”.

Godwin, Ainsworth e Godwin (2013), que realizaram uma ampla pesquisa sobre a formulação de políticas públicas nos Estados Unidos, onde a atividade dos grupos de pressão é regulamentada, entendem por *lobby*, de maneira geral:

Lobbying is any effort used to influence public policy. Lobbying includes campaign contributions and the various activities of paid lobbyist as well as efforts by citizens and public officials to influence policy outcomes. Although anyone can lobby, we restrict the term lobbyist to those nongovernment actors who earn their living attempting to influence public policy (GODWIN, AINSWORTH E GODWIN, 2013, p. 6).

Ao analisar *lobby* como competição por influência no âmbito das regras do jogo parlamentar, Santos (2014, p. 57) considera o termo como “os contatos pessoais, a participação nas atividades deliberativas do processo legislativo e o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores”. Por sua vez, Graziano (1997, p. 4) entende *lobby* como “uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos”.

Na ótica de Fahat (2007), dois sentidos devem ser considerados quando se procura encontrar o melhor significado para o vocábulo: o amplo e o restrito. Para ele, a primeira conotação diz respeito a todo e qualquer esforço destinado a influenciar decisões do Estado, desde que observados os meios lícitos para isso. Assim, qualquer cidadão, ao fazer gestão junto a um deputado, senador, ministro ou outra autoridade pública, está exercendo o seu poder geral de influenciar decisões ao buscar providências junto a esses atores públicos em torno de uma causa de seu interesse. O sentido mais específico refere-se aos agentes que representam um grupo de pressão, os quais entram diretamente em ação com vistas a interferir nas decisões de fazer ou deixar de fazer alguma coisa por meio das autoridades públicas (FARHAT, 2007).

Independentemente das diversas definições do que vem a ser *lobby*, o principal enfoque é a força de influenciar decisões quando realizada de maneira organizada. Nessa linha de raciocínio, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986) definem o termo como:

Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos *decison-makers* os desejos dos seus grupos. *Lobbying* é, portanto, e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos *decison-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986, p. 563-564).

Nesse mesmo sentido, Lodi (1986) também apresenta o seu entendimento sobre o vocábulo:

Lobby é a ação de influenciar o tomador de decisão na esfera do poder público. A atuação persuasora sobre o poder público. O esforço para influenciar, a tentativa de ação. Por extensão, pode-se chamar *lobby* também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público. A esse último, os franceses chamam de ‘groupes de pression’ e os norte-americanos de ‘interest groups’ (LODI, 1986, p. 3).

Libby (2012, p. 14), após avaliar o conceito de *lobby* defendido pelo Center for Lobbying in the Public Interest (CLPI), que considera a atividade legal para os moldes norte-americanos, entende ser *lobby* uma “action of that person or persons with the goal of affecting the law. Lobbying can also mean rallying others to carry a specific message to elected officials for the purpose of affecting the law”.

Observando-se a diversidade de aspectos que envolvem os conceitos apresentados, é pertinente entender que os *lobbies* estão presentes na sociedade, ainda que sejam muitas vezes mal operados, pois, em sua melhor acepção, visam levar aos legisladores e executores de políticas públicas os conhecimentos fundamentais para uma decisão mais equilibrada de interesse dos grupos de pressão.

Realizando-se uma síntese das ideias dos autores citados sobre o conceito político de *lobby*, pode-se entender de que se trata da defesa de interesses de grupos representados que buscam influenciar decisões de autoridades públicas. Visa-se interferir na sucessão de fatos que podem ou não ocorrer, a depender se o interesse seja fazer ou não realizar alguma coisa, de forma que essa interferência atenda aos anseios dos representados no grupo de pressão.

O Quadro 1 apresenta os diversos conceitos de *lobby* levantados no item 1.2.1. Trata-se de um panorama que utiliza os termos “defesa de interesses”, “influência” e “representação”, o que demonstra que, mesmo com palavras-chave distintas, o significado político de *lobby* se converge em relação aos conceitos apresentados pelos diferentes autores.

Quadro 1 – Conceitos de *lobby*

Termos-chave	Conceitos	Autores
Defesa de interesses	Defesa de interesses junto a membros do poder público que podem tomar decisões políticas.	Gozetto e Mancuso (2011, p. 2)
Influência	Lobbying is simply the practice of attempting to influence the decisions of government.	Rosenthal (2001, p. 1)
	Lobbying is any effort used to influence public policy (...) to influence policy outcomes.	Godwin, Ainsworth e Godwin (2013, p. 6)
	(...) o uso estratégico da informação por parte dos grupos de interesse em busca do exercício de influência sobre os legisladores.	Santos (2014, p. 57)
	Todo e qualquer esforço destinado a influenciar decisões do Estado.	Farhat (2007)
	É a ação de influenciar o tomador de decisão na esfera do poder público.	Lodi (1986, p. 3)
Representação	Uma representação técnica e especializada de natureza muito diferente da representação não especializada proporcionada pelos políticos eleitos.	Graziano (1997, p. 4)
	Agentes que representam um grupo de pressão, os quais entram diretamente em ação com vistas a interferir nas decisões de fazer ou deixar de fazer alguma coisa por meio das autoridades públicas.	Farhat (2007)
	Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores ou dos <i>decision-makers</i> os desejos dos seus grupos.	Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 563-564)
	Mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.	Lodi (1986, p. 3)

Fonte: elaboração própria.

Diante de todos os conceitos apresentados, torna-se oportuno entender a transição do contorno teórico para o prático por meio da apresentação de um exemplo de aplicação de *lobby*, para que se tenha ideia do exercício da atividade no âmbito do Poder Legislativo brasileiro. É o que Soares (2014) registrou em artigo publicado em jornal de circulação nacional:

Os grupos de interesse acompanham as diversas questões que estão sendo decididas na capital federal. Recentemente, um dos temas que concentrou mais esforços por parte dos lobistas foi a criação do marco civil da internet. Uma fonte que acompanhou todo o processo conta que representantes de diferentes partes do mundo participaram da construção e emitiram opiniões. Uma das grandes preocupações era a obrigatoriedade de manter bancos de dados no Brasil, o que acabou não entrando no texto final. Teve gente forte

trabalhando em cima disso. Em leis desse porte, que impactam mais de uma companhia de certa área, os próprios concorrentes de mercado se unem e costumam fazer a articulação em conjunto (SOARES, 2014).

É de se destacar o fato de que em certas situações os próprios concorrentes de determinados segmentos de mercado reúnem forças para que pleitos comuns aos seus interesses possam ser alinhados com vistas a aumentar a pressão sobre as autoridades decisórias, como foi o caso do estabelecimento do marco civil da internet e de outras demandas.

1.2.2 Grupo de interesse, grupo de pressão e *lobby*

Conhecer as semelhanças e os distanciamentos entre as expressões grupo de interesse, grupo de pressão e *lobby* é fundamental para a compreensão dos temas tratados nesta pesquisa. De maneira geral, há confusão de entendimento sobre esses termos, muitas vezes considerados como sinônimos no âmbito da relação entre agentes públicos e privados, já que são muito tênues as fronteiras entre cada um deles. Requer esforço para sua diferenciação, principalmente por não existir um acordo na literatura especializada sobre os seus exatos contornos.

Partindo-se do estudo sobre o comportamento dos participantes de relações institucionais e governamentais, na direção do geral para o particular, cumpre iniciar esse cotejo pela definição dos grupos de interesse. É o conceito mais abrangente em relação aos outros em análise, uma vez que se trata de coletivo que reúne comportamentos mais passivos em relação aos seus pleitos e percepções. Refere-se ao estágio inicial do processo decisório sem, necessariamente, haver engajamento na ação política de estabelecer contato com os *decision-makers*, já que nem sempre se vislumbra a intervenção junto ao Estado. Tendem a se manter permanentemente organizados independentemente da direção ativa ou passiva de suas ações, encontrando-se no estágio de simples articulação de interesses, sem adentrar no contorno da influência estatal do controle decisório, situando-se na etapa anterior à dos grupos de pressão.

É de se ressaltar que incluir no escopo dos grupos de interesse a totalidade dos grupos fragiliza o conceito, pois, se assim o fosse, praticamente cada associação de pessoas de uma dada sociedade se transformaria em um grupo de interesse, o que, de certo modo,

banalizaria o seu exercício e não distinguiria todo e qualquer grupo de pessoas, organizadas ou não, daqueles com fins específicos. Por isso, nem sempre a existência de importantes interesses comuns resulta na formação de grupo capaz de se organizar para um fim específico.

Por outro lado, outros grupos, os de pressão, muitas vezes com menos componentes do que os de interesse, são mais efetivos por organizarem-se e obterem ganhos a partir de sua influência em políticas públicas. Para o bom entendimento do que vem a ser grupo de pressão, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986) recomendam estudar isoladamente a gênese do termo “pressão”, para efeito de análise, o que facilita o entendimento da expressão composta, ou seja, o que vem a ser essa associação de pessoas. Assim, firmados na conotação política, propugnam os autores que pressão é:

A atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam através do uso de sanções ou da ameaça do 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-las frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão é portanto, não tanto como pensam alguns autores, a possibilidade de obter acesso ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986, p. 564-565).

Santos (2007) entende que grupos de pressão estão numa etapa adiante dos grupos de interesse. Nas palavras de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 78), esses grupos “passam da etapa de mera articulação de interesses para a etapa da busca de influência sobre o processo decisório, passando a sua atuação do sistema social para o sistema político”. Em sua função de articulação, desempenham papel de influenciar o exercício do poder político, servindo de porta-voz dos indivíduos que representam.

É o que admite Rodrigues (1960, p. 7), para quem os grupos de interesse podem se transformar em grupos de pressão a qualquer momento, pois estes são criados para avançar nas transformações que a sociedade tanto almeja. Enquanto os grupos de interesse não se engajam na ação política propriamente dita, os grupos de pressão se dedicam a essa atividade, pois para isso são formados.

Sobre esse paralelismo, poderia se dizer que os grupos de pressão estão um estágio adiante dos grupos de interesse, pois:

Os grupos de interesse somente se transformam em organismos de pressão a partir do momento em que são responsáveis e utilizam a ação sobre o aparelho governamental a fim de fazerem triunfar as suas aspirações ou reivindicações (SANTOS, 2007, p. 80).

Ruel (2010), que realiza um paralelo sobre o assunto, ao delimitar a atuação dos agentes interessados nas relações interventivas, afirma:

Os grupos de interesse são frequentemente confundidos com os grupos de pressão. Na verdade, a linha de separação entre eles é pequena. Podemos distinguir os dois grupos devido à sua atuação. O grupo de interesse tem uma atuação mais passiva e permanente. Quando este grupo começa a agir em cima do Parlamento transforma-se em um grupo de pressão. O grupo de pressão é, portanto, uma organização temporária, o subgrupo do grupo de interesse em dados momentos, que visa a obter, por intermédio da pressão, seus objetivos, isto é, tenta influenciar uma decisão, no caso do Parlamento aprovando ou rejeitando um projeto (RUEL, 2010, p. 4).

Na sequência dessa análise comparativa, os *lobbies* “seriam os grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos políticos” (SANTOS, 2007, p. 84). Os grupos de pressão não concorrem com os partidos políticos porque exercem um papel distinto de intermediação em políticas públicas. Enquanto os primeiros visam alcançar pleitos específicos, os partidos objetivam planos e programas gerais do Estado. Se os partidos buscam assumir o poder para implementar os seus programas e propostas de governo, “os lobistas, pelo contrário, não visam assumir o poder, mas sim pressioná-lo num determinado sentido, podendo depois de adquiridos seus interesses se desfazerem” (RUEL, 2010, p. 2). Em outras palavras, são os lobistas que, em regra, apresentam dados e informações que possam influenciar as decisões dos legisladores e demais autoridades públicas. Ao se alinhar a esse entendimento, Ruel (2010) assevera:

Já os lobistas agem em escritórios, executam tarefas, entre as quais o monitoramento legislativo e político, a elaboração de estudos técnicos e pareceres que subsidiem a informação que fornecem aos tomadores de decisão, além do corpo a corpo, que consiste em argumentar para convencer (RUEL, 2010, p. 4).

Em síntese, ao se estabelecer os limites entre as três expressões citadas – grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* –, poder-se-ia dizer que o *lobby* seria o instrumental para

viabilizar os pleitos dos grupos de pressão e os grupos de interesse o estágio inicial da atividade que visa influenciar o processo decisório na Administração Pública.

O Quadro 2 apresenta as fronteiras entre as três expressões estudadas, destacando-se as características essenciais de cada uma delas.

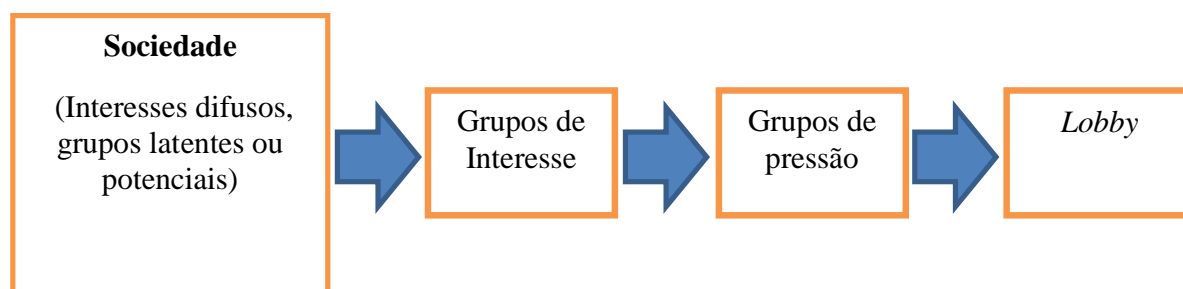
Quadro 2 – Grupo de interesse, grupo de pressão e lobby: características e comparações

Grupo de Interesse	Grupo de Pressão	Lobby
Termo mais generalizado	Expressão mais difundida	Palavra mais depreciada
Grupo mais amplo	Grupo mais específico	Representante do grupo de pressão
Estágio inicial do processo decisório (mera articulação de interesses)	Etapa avançada da formação dos grupos (influência sobre o processo decisório)	Instrumental para viabilizar pleitos dos grupos de pressão
Porta-voz de interesses	Porta-voz do grupo de interesse	Porta-voz do grupo de pressão
Não engajamento na ação política	Engajamento na ação política	Engajamento na ação política
Não necessariamente vislumbram o aparelho estatal	Ação sobre o aparelho governamental	Ação sobre o aparelho governamental
Atuação mais passiva	Atuação ativa sobre a máquina estatal	Atuação ativa sobre a máquina estatal
Organização mais permanente	Organização temporária	Atuação temporária

Fonte: elaboração própria.

A Figura 1 mostra a correspondência entre os grupos estudados, incluindo a sociedade como fonte de todo agrupamento humano.

Figura 1 – Correspondência entre grupos



Estabelecidas as fronteiras e a amplitude desses grupos no processo político-decisório das intervenções junto ao Estado, faz-se pertinente considerar, para efeito desta pesquisa, as expressões como complementares, uma vez que o presente estudo busca conhecimentos necessários para o entendimento da regulamentação da atividade de influenciar decisões tomadas por representantes do poder público, recorrendo-se a essas expressões a depender do contexto e do estágio em que são empregados esses componentes. Cumpre destacar que ao longo desta pesquisa também são utilizadas outras expressões para designar a atuação lobista. Cita-se como atividade de defesa de interesses o profissional de relações institucionais ou governamentais, expressões tão comumente empregadas no dia a dia pelos próprios lobistas.

CAPÍTULO 2

TEORIAS SOBRE A FORMAÇÃO DE *LOBBY*

A presente pesquisa selecionou três teorias que embasam a formação dos grupos de pressão: Teoria dos Grupos, Teoria da Escolha Racional e Teoria da Agência. Levantado a partir de revisão bibliográfica, incluindo-se manuais e outros trabalhos acadêmicos, esse conjunto de fundamentos e informações norteia parte importante deste estudo, baseando-se em autores nacionais e estrangeiros.

Quanto à análise da força normativa da legislação sobre *lobby*, esta pesquisa se vale do estudo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007), que, aplicado ao modelo brasileiro, oferece elementos para avaliação da tendência das propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil, já mencionado na Introdução deste trabalho e desenvolvido e medido no item 4.8.

2.1 Teoria dos Grupos

Dentre as teorias selecionadas para embasar os conhecimentos sobre a atividade de *lobby*, optou-se por iniciar este estudo pela Teoria dos Grupos para que se compreenda a sua influência sobre os grupos de pressão, que é, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986), um necessário ponto de partida para se entender a complexa abrangência desses organismos. Na visão desses cientistas políticos, grupo seria o conjunto de atividades desenvolvidas por pessoas com um objetivo comum, a partir da ação que satisfaça a soma de indivíduos ou instituições para isso formada. Para os autores, os grupos podem ser primários ou secundários, formais ou informais, voluntários ou provocados, figurando como exemplo dessa expressão da sociedade o próprio governo ou o Exército, entendendo-se que as pesquisas sobre as formações sociais têm sua gênese no estudo dessas associações (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986, p. 562-563).

Um grupo se conforma em um conjunto de atividades com vistas a produzir resultados em torno de um objetivo comum. São indivíduos que, juntos, envidam esforços em torno de uma mesma plataforma de ideias, cujas movimentações se dão em torno de um

mesmo projeto. Isso não afasta a ideia de que os indivíduos situados fora dos grupos não possam ser considerados protagonistas dos processos políticos quando atuam isoladamente (PASQUINO *et al*, 2010, p. 10).

Segundo Belo (2003), no âmbito da Ciência Política, a sistematização da Teoria dos Grupos ocorreu em 1908, com a publicação da obra intitulada *The Process of Government*, de Arthur Bentley. Na interpretação de Belo (2003) sobre a obra de Bentley, a sociedade é composta por um complexo de grupos. Para ele, o mesmo homem participa de diversos grupos, e não de apenas um, pois suas necessidades são múltiplas e variadas. Belo (2003) extraiu do pensamento de Arthur Bentley que o homem é um animal com interesses, e a vida é um conjunto de conflitos de interesses que envolvem a medição de utilidade das coisas contra a insegurança presente no dia a dia das relações humanas. Dessa forma, os grupos buscam a maximização de seus interesses como forma de se proteger das incertezas. Disso decorre o processo de luta entre os grupos. Relativamente à publicação da obra de Arthur Bentley, Belo (2003) revela:

A publicação da obra, porém, foi seguida por um longo período de comedimento, durante o qual os analistas políticos pouco se interessaram pelas possibilidades de utilizar a teoria dos grupos em base sistemática. A situação começou a mudar em 1940, quando muitos cientistas importantes (Herring, Truman etc.) começaram a lançar mão das concepções básicas de Bentley e a explorar as potencialidades de uma teoria dos grupos políticos (BELO, 2003, p. 57).

Belo (2003, p. 57), ao analisar as obras que se seguiram a *The Process of Government*, deduziu que aquelas “procuram demonstrar que o significado e a estrutura total de um sistema societário podem ser entendidos como uma espécie de mosaico de grupos em constante interação uns com os outros”. Isso resultaria num processo de luta entre uma grande variedade de grupos em um sistema de maximização de interesses, em uma sinergia que leve ao equilíbrio, mesmo se considerando a pressão existente para o presente contexto.

Belo (2003, p. 58) analisa a inserção do governo nessa complexa análise sobre a Teoria dos Grupos e deduz em seus achados que o governo também se constitui de diferentes grupos e que “além de funcionar como um regulador da luta geral dos grupamentos, o governo tende a englobar uma multiplicidade de grupos que comumente estão, eles próprios, em conflito uns com os outros”.

Outro aspecto relevante levantado por Belo sobre grupos (2003, p. 58) é a mudança. Ao se considerar as diferenças de valores entre os diversos grupos presentes na sociedade, os processos de interação grupal, que acarretam um equilíbrio instável nas relações dos grupamentos, provocam alterações de enfoque a depender dos interesses entre os elementos que compõem o conjunto de grupos presentes na sociedade, o que move esse sistema a se retroalimentar constantemente. Para o autor, “existem maneiras de se articular interesses, no intuito de transformá-los em alternativas para a ação política. Esses interesses, articulados e agregados através da política de grupos, é que determinam a formação das instituições e estabelecem os paradigmas da decisão” (BELO, 2003, p. 59).

Nessa visão de grupamento, os grupos de pressão nada mais são do que associações com objetivos comuns, motivados para a resolução de uma causa geral ou específica, com o impulso de influenciar as instâncias decisórias, a fim de beneficiar organizações formadas para viabilizar pleitos coletivos. Trata-se de uma massa de ações que visam um bem comum, ainda que vontades pessoais dos componentes do grupo possam divergir em razão do individualismo inerente à natureza humana, já que o alcance de um objetivo conjunto nem sempre coincide com percepções de casos particulares.

A Teoria dos Grupos possui nas associações de pessoas, particularmente nos grupos de pressão, argumentos para a sua fundamentação. É o que considera Pasquino *et al*, (2010), ao afirmar que:

A análise das forças em jogo na atividade política, e em particular sobre a interação dos grupos semipolíticos que procuram obter decisões favoráveis dos grupos organizados e institucionalizados, despertando o interesse dos estudiosos para a atividade dos grupos de pressão, permitiu levantar algumas questões significativas concernentes à sua presença, importância, intensidade e âmbito de atividades e às condições que favorecem ou impedem seu sucesso (PASQUINO *et al*, 2010, p. 10).

De fato, necessário se faz uma articulação de ideias em busca de resultados factíveis sobre os grupos, a partir do jogo de interesses, inerente às relações político-sociais, o que fortalece a combinação de manifestos voltados a persuadir um agente político no processo decisório. Esses grupos formais, no limite de seu exercício, tendem a alcançar os seus objetivos numa relação direta com a sua organização, o que deriva da convergência não apenas da representação mental de seus interesses, mas principalmente de uma articulação sistemática, bem definida e delimitada, resultado dos postulados da Teoria dos Grupos.

Pereira (1999, p. 4), ao conceituar grupos de interesse, faz distinção entre estes e os grupos latentes, pois importa saber qual o âmbito de atuação de ambos, o que reforça o conhecimento sobre grupos. Assim, ressalta o autor:

Interessa, ainda que brevemente, definir grupo de interesse, que caracterizamos como uma organização de tipo associativo em que os seus membros partilham pelo menos um interesse comum (mas não muitos interesses) e que atua no sentido da prossecução desse interesse. Esse interesse comum pode resultar de uma multiplicidade de fatores, entre os quais posições sociais e profissionais comuns, normas sociais ou crenças partilhadas, semelhantes posições no mercado, etc. Tratando-se de uma organização, torna-se relevante a distinção entre três tipos de agentes: membros do grupo de interesse (organização), membros do grupo que não são membros da organização e agentes que não partilham o interesse do grupo. Enquanto grupo organizado, um grupo de interesse distingue-se de um grupo latente, que se caracteriza pela existência de um interesse comum, mas pela inexistência de uma organização ou um único agente que defenda esse interesse (PEREIRA, 1999, p. 4).

2.2 Teoria da Escolha Racional

Outra corrente que procura explicar a formação dos grupos de pressão é a Teoria da Escolha Racional. Segundo Santos (2007), essa teoria:

É uma abordagem distinta para o estudo da ação social, dos sistemas e estruturas sociais, e tem como expoentes George Homans, Peter M. Balu, Kenneth Arrow, Anthony Downs, James Coleman e Douglass C. North. A partir de premissas simples sobre o indivíduo e as relações entre indivíduos, constroi modelos de ação social e interação que descrevem e explicam a complexidade dos grandes grupos e sistemas e da sociedade como um todo (SANTOS, 2007, p. 13).

Antes de discorrer mais detidamente sobre os fundamentos referentes à Teoria da Escolha Racional, cumpre destacar como as instituições, a partir do estudo da Teoria Neoinstitucionalista, afetam o comportamento dos indivíduos e, como tal, dos legisladores e dos grupos de pressão no âmbito do ambiente político, considerando-se que esses agentes políticos são submetidos a regulamentos. Hall e Taylor apresentam uma preliminar sobre a expressão neoinstitucionalismo (1994, p. 193):

O termo ‘neoinstitucionalismo’ é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e também certas críticas. Reina, contudo, grande confusão no que concerne ao sentido preciso do

termo, às diferenças que o distinguem de outros procedimentos, e ao tipo de esperanças e de problemas que ele suscita (HALL e TAYLOR, 1994, p. 193).

Para Santos (2007, p. 5), o neoinstitucionalismo enfatiza a importância das instituições, que seria o fundamento da sociedade, combinando “os aportes das teorias econômicas e das instituições para analisar as interações sistêmicas entre elas, partindo da premissa de que as instituições são criações humanas, que evoluem e são alteradas pelos seres humanos”. Delas resultam as regras a serem utilizadas pela sociedade – e, como tal, os indivíduos agrupados ou não – e as instituições das mais diversas matizes, estabelecendo relações que visam ao equilíbrio do sistema social e econômico, e dando forma às interações humanas. Essas relações ocorrem por meio de preferências e divergências entre os indivíduos, passando pelo diálogo racional, pedra angular da relação humana, ao criar valores que permitem a conexão entre diferentes grupos da sociedade. Ademais, “as instituições não somente afetariam o comportamento dos indivíduos, como igualmente os indivíduos, por meio de suas ações, influenciariam as situações políticas” (SANTOS, 2007, p. 7). Para esse autor, “nas disputas entre políticos, burocratas e grupos de interesse, as instituições desempenhariam papel fundamental, constituindo arenas em que se desenvolvem as disputas e nas quais, afinal, se definem os ganhadores e os perdedores” (SANTOS, 2007, p. 8). E prossegue em sua análise sobre o papel do Estado nessas relações:

O Estado, aqui, desenvolveria duplo papel: a) como árbitro dos interesses representados pelos agentes políticos e administradores públicos ou burocratas, como propõem os teóricos pluralistas e corporativistas; e b) como definidor das instituições e espaços em que se desenvolverão as disputas, capazes, por si mesmas, de conferir recursos de poder ou capacidades distintas a diferentes grupos de atores, o que, por sua vez, acarretará vantagens ou desvantagens a cada um, em razão dos meios de que disponham, de sua capacidade de organização ou do acesso aos espaços de deliberação (SANTOS, 2007, p. 8).

Segundo Hall e Taylor (1994, p. 193), as teorias referentes ao neoinstitucionalismo não se convergem em uma corrente única. Para os autores, há pelo menos três metodologias de análise distintas, sendo que os primeiros ensaios sugeriram a partir de 1980. Assim, há três escolas de pensamento que reivindicam para si os fundamentos do neoinstitucionalismo: o institucionalismo histórico; o institucionalismo sociológico; e o institucionalismo da escolha racional. Esses três métodos “buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na

determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes” (HALL e TAYLOR, 1994, p. 193).

Para os fins desta pesquisa, interessa mais especificamente entender como o institucionalismo da escolha racional compreende a relação entre instituição e comportamento dos agentes políticos, levando-se em conta que as instituições estudadas nesta pesquisa, em especial o Poder Legislativo, são submetidas a regulamentos e normas e, por serem os agentes decisores, são constantemente instigadas por lobistas na busca do acolhimento de seus pleitos. Na visão de Hall e Taylor (1994, p. 202):

Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada (HALL e TAYLOR, 1994, p. 202).

Para explicar esse paradoxo, Hall e Taylor (1994, p. 202) destacam que os teóricos dessa corrente do pensamento político “buscaram uma resposta pelo lado das instituições”. As regras e os procedimentos, incluindo as normas das comissões do Parlamento, justificariam a existência de maiorias estáveis porque todos se submeteriam a esses normativos. As leis tenderiam a ser manter inalteradas tendo em vista o estabelecimento de acordos, diminuindo os custos da rigidez das regras, “de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores” (HALL e TAYLOR, 1994, 203).

Estudos foram realizados para apurar como os agentes políticos lidam com os regulamentos. No caso do Congresso norte-americano e no Parlamento da Inglaterra, respectivamente, “os regulamentos do Congresso norte-americano são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros. As disposições constitucionais adotadas na Inglaterra em 1688 são explicadas com referência às vantagens que oferecem aos proprietários” (HALL e TAYLOR, 1994, 203).

É preciso destacar que os teóricos da Teoria da Escolha Racional defendem a maximização do bem-estar material pelos indivíduos e instituições, explicando-se o desenvolvimento destas em razão da eficácia sobre a qual elas se prestam aos objetivos materiais dos que aceitam essa avaliação (HALL e TAYLOR, 1994, 211). No caso dos grupos organizados, estes se manifestam de tal forma que os ganhos coletivos sejam maiores do que as perdas individuais, aceitando os resultados conjuntos frutos dos ganhos a serem alcançados. Segundo Hall e Taylor (1994, p. 202), “o institucionalismo da escolha racional, por seu lado, desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática”.

É de se destacar, segundo Santos (2007, p. 10), a perspectiva, na visão sociológica, da regulamentação do *lobby* relacionada à teoria institucional. Segundo ele:

Os institucionalistas sociológicos defendem que a adoção de novas práticas institucionais está mais relacionada ao reforço de sua legitimidade e ao reconhecimento de seu valor no ambiente cultural que ao aumento da sua eficiência. Sob essa perspectiva, a regulamentação das atividades de *lobby* responderia mais à necessidade de legitimação dessas atividades e ao seu escrutínio do que a uma maior eficiência do sistema político, justificando-se como resposta às pressões da sociedade por maior transparência e *accountability* (SANTOS, 2007, p. 10).

Para Ferejohn e Pasquino (2001, p. 5), que realizam um estudo sobre a racionalidade na Ciência Política, a Teoria da Escolha Racional foi inspirada na Ciência Econômica, em que “os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais”. Essa teoria, “como forma de compreensão dos fenômenos sociais, assume que o comportamento humano pode, em várias medidas, ser estudado, ou modelado, através do pressuposto da racionalidade” (MEIRELES, 2012, p. 53). Isso colabora para o entendimento de como as pessoas fazem as suas escolhas, entendendo-se por racionalidade, numa perspectiva dialética, “a qualidade, socialmente construída, da atividade humana que é adequada às finalidades visadas” (FERREIRA, 2009). Ferejohn e Pasquino (2001, p. 5), ao apresentar uma definição para racionalidade, entendem que “um ato racional é um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos”.

Pela relativa simplicidade de suas premissas, a Teoria da Escolha Racional tem conquistado cada vez mais espaço na academia. Os seus pressupostos remetem à dicotomia entre o individualismo e o associativismo, em que a pessoa, em princípio, procura solucionar os seus conflitos de maneira isolada na busca de seu bem-estar. Segundo Meireles (2012, p. 53), que faz um paralelo com o campo político, a recorrência dos comportamentos é endossada “pela alegação de que os políticos são atores racionais e pela consideração de que o jogo político ocorre em situações razoavelmente estáveis”. Ao perceber que inicialmente as pessoas procuram tomar as suas decisões de maneira isolada, há que se considerar que nem sempre é possível alcançar pleitos complexos sem que haja cooperação entre os indivíduos, o que alimenta a ideia de que muitas vezes a ação dos grupos de pressão na sociedade é inevitável. Para Poswar (2010):

A referida Teoria da Escolha Racional centra sua análise na chamada ação individual, como forma de compreender a sociedade como um todo, sendo que, para ela, a ordem social resulta dos efeitos agregados das ações individuais racionais, sendo a ação racional uma forma de se buscar o máximo de benefícios aliado aos menores custos necessários para tanto (POSWAR, 2010, p. 1).

Ora, se o indivíduo busca maximizar as suas escolhas de forma racional, ou seja, de maneira consciente, é de se imaginar que nem sempre com ações isoladas obtém-se o melhor proveito esperado quando se trata de demandas mais amplas e complexas. Tem-se aí a porta de entrada para a organização coletiva, o que em última análise reforça a ideia de associação, em que os grupos de pressão aproveitam para se fazerem presentes e se constituírem. O indivíduo abre mão de algum benefício particular para, em conjunto, obter ganhos coletivos, os quais dificilmente alcançaria isoladamente. Racionalmente, a pessoa se vê na situação de ampliar os seus desejos coletivos, ainda que para isso tenha que abrir mão de interesses pessoais para obter de forma racional a maximização de resultados.

No âmbito público, diversas são as decisões que são tomadas a partir de um apelo coletivo, uma vez que a pressão de grupos alcança por vezes ganhos agregados. Nas palavras de Poswar (2010):

Tem-se, pois, que também nas burocracias públicas e demais instâncias institucionais de decisões políticas – como casas legislativas (...) ministérios etc – (...) cada vez mais que as escolhas sociais só podem ser compreendidas como resultado agregado das escolhas individuais, escolhas estas que são

orientadas em consonância com as regras do ambiente institucional ao qual se acham imersas (POSWAR, 2010, p. 2).

A análise comparativa entre as escolhas racionais individuais e coletivas contribui para entender-se a força que possuem os grupos de pressão, uma vez que essa forma de organização coletiva é inerente à evolução das relações entre os indivíduos. Serve essa teoria para explicar o nível de engajamento dos indivíduos em ações coletivas, em razão dos benefícios a serem alcançados, na maioria das vezes superiores às incursões meramente individuais, a depender do grau de interação, comunicação e convencimento entre os seus integrantes. Presta-se para justificar, portanto, os efeitos do funcionamento dos grupos sociais sobre as escolhas individuais.

Nesses termos, a Teoria da Escolha Racional oferece uma reflexão sobre os postulados da racionalidade, sendo esta uma força motriz da sociedade, em que o indivíduo, a partir de suas escolhas, pode decidir sobre o que fazer em relação à manutenção de seus bens, incluindo o direito à vida, obtendo assim a máxima utilidade sobre suas ações. Isso leva as pessoas a uma escala de preferências, o que no limite só pode ser desfrutada se o desejo pessoal se agregar ao coletivo, maximizando os benefícios ao menor custo possível. Esse entendimento se associa ao Ótimo de Pareto³, em que o ponto ótimo do proveito da utilidade individual seria alcançado quando não fosse mais possível melhorar a situação de um indivíduo, sem tornar pior o estado de outro. No contexto do equilíbrio macroeconômico, segundo Filellini (1994, p. 93), a partir do ponto ótimo, “nenhum ganho de bem-estar poderá ser obtido, através de uma realocação intersetorial” da economia. Para Giacomoni (1997), que intitula o tema de Ideal de Pareto:

As doutrinas de bem-estar integradas na análise econômica convencional derivam da formulação consagrada pelo nome de ‘Ideal de Pareto’. Segundo ela, há eficiência na economia quando a posição de alguém sofre uma melhoria sem que nenhum outro tenha sua situação deteriorada (GIACOMONI, 1997, p. 35).

É exemplo dessa aplicação teórica o caso de um trabalhador que, insatisfeito com as condições de trabalho em uma determinada empresa, formularia reivindicações junto à direção da instituição, a despeito de receber negação individualizada, podendo chegar ao

³ Vilfredo Pareto, economista francês, apresentou a sua formulação no livro intitulado *Anuel D'économie Politique*, publicado na França, em 1927.

extremo da sua exclusão dos quadros da organização. Caso o pleito trabalhista viesse a ser apresentado coletivamente, a reação radical do patrão poderia ser mitigada, e benefícios poderiam ser alcançados por todos ou grande parte dos trabalhadores, dada a força que o grupo congrega quando o pleito é postulado coletivamente. Atuando individualmente, o trabalhador arcaria com os efeitos negativos de suas iniciativas. Já em nível coletivo, as consequências positivas seriam partilhadas pelo conjunto, no caso os trabalhadores.

No entendimento de Santos (2007, p. 14), “quanto mais indivíduos partilharem do mesmo sentimento ou interesse, mais viável se tornará a ação coletiva e menores serão os custos a serem pagos pelos indivíduos isoladamente”. Excluindo-se as possíveis críticas ao modelo racional, em que as escolhas não são apenas de ordem material, mas também envolvem sentimentos humanos, não se deve transformar essas hipóteses em uma teoria infalível.

É nesse contexto que os grupos de pressão se fortalecem, pois o fato de serem formados por um conjunto de indivíduos com os mesmos objetivos robustece os pleitos a serem apresentados a instâncias decisórias, especialmente aos representantes do poder público, com vistas a atender às necessidades das pessoas em favor das causas coletivas. Para Santos, (2007, p. 13) “segundo a teoria, a ação coletiva só teria validade quando trouxesse vantagens que o indivíduo, isolado, não poderia obter”.

A figura do *free rider* ou carona⁴ está presente na Teoria da Escolha Racional. Estando situado no âmbito do grupo, divergindo ou concordando com as suas teses, as decisões coletivas levam junto todos os seus componentes, incluindo os caroneiros, que, de alguma forma, acabam por se beneficiar ou se prejudicar com as decisões coletivas. Um exemplo clássico da atuação dos *free riders* é o gasto com segurança nacional, em que nenhuma pessoa de um determinado país pode ser excluída do benefício, inclusive os que se negam a pagar tributos para o financiamento dessa despesa, a qual normalmente é bem elevada. Em suma, a participação do *free rider* resulta em se favorecer dos ganhos de

⁴ A microeconomia define o comportamento *free rider* como sendo aquele em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção dele. Esse problema surge na provisão de um bem público, já que o mesmo tem como características a não rivalidade e a não exclusividade, ou seja, a ele não pode ser atribuído um direito de propriedade. Dessa forma, os indivíduos não têm incentivos a pagar tanto quanto o bem realmente vale para ele. E é justamente por isso que a provisão de bens públicos é menor que a socialmente desejada. A solução para esse problema não é simples, tendo em vista que a utilidade envolvida dos agentes pode ser diferente, de modo que uma determinada pessoa pode atribuir um valor maior ao uso de um bem do que outra (FRANK, 2008).

determinado grupo de que participa, sem com isso arcar com os custos, ou seja, sem colaborar com a construção das decisões coletivas. É também o caso de um sindicato que, representando um conjunto de trabalhadores, ao levar um pleito ao empregador, ainda que um filiado ou uma parte deles não concorde com o mérito ou com a forma da demanda apresentada, ainda assim o beneficia de alguma maneira no caso de alcance da reivindicação.

Os custos das decisões coletivas também devem ser considerados quando da análise da Teoria da Escolha Racional. Não é à toa que grupos de pessoas se unem para apresentar pleitos junto aos *decision-makers*, ora pela força associativa, ora pela mitigação dos custos necessários para uma boa articulação, senão pelos dois aspectos. Trata-se de uma situação em que, isoladamente, os indivíduos, na maioria das vezes, não conseguiriam arcar com o ônus, pois deveriam incorrer em custos econômicos, sociais e mesmo de ordem psicológica elevados. Estando em associação, há, em regra, a diluição das perdas e dos desgastes naturais dos esforços humanos coletivos.

Um dos problemas da Teoria da Escolha Racional é a não precisão das informações circulantes e a possibilidade de que um mesmo grupo reaja racionalmente em uma situação e não em outra ocorrência, semelhante ou não, o que dificulta a tomada de decisão racional pelas pessoas.

Também o altruísmo e o autossacrifício orbitam na complexidade das relações humanas e, para Santos (2007), prejudicam a validade da Teoria da Escolha Racional:

Entre outros aspectos, a importância das normas e hábitos é subestimada pela Escolha Racional. E, ao considerar 'racional' comportamentos como o altruísmo e o autossacrifício e ao defender que toda a forma de ação é racional, acaba por integrar ao modelo tanto as ações 'irracional' ou 'não racional', fragilizando o poder explicativo da teoria quanto aos critérios de padronização para definição de ação racional. Assim, a Escolha Racional pecaria por excesso, buscando abrangência que, no fundo, reduz sua real utilidade quando combinada com outras abordagens (SANTOS, 2007, p. 14).

Sobre a conduta abnegada dos indivíduos, Meireles (2012, p. 55) observa o desafio da Teoria da Escolha Racional em combinar a simplicidade de seus fundamentos com a versatilidade das medições racionais, levando ao problema “das ações motivadas por outros fatores que não os puramente egoísticos, como a beneficência”. A dificuldade é conciliar a racionalidade com fatores externos, já que o que orienta a reação humana é algo muitas vezes subjetivo, uma vez que pessoas racionais, mas diferentes, na mesma situação, podem tomar

diferentes decisões. Na verdade, o próprio sacrifício ou renúncia presentes na razão não deixa de ser classificado como emoção, ainda que para efeito desse estudo a separação entre razão e privação em benefício de outrem ajuda na análise dessa teoria. Para Ferejohn e Pasquino (2001, p. 5), “ninguém realmente acha que os seres humanos reais se comportam exatamente como as teorias da escolha racional prescrevem”. De toda forma, segundo os autores, “as pessoas tendem a reconhecer a forma normativa da racionalidade, e isso influencia as suas ações (...) pressupõe a capacidade das pessoas de responder de forma minimamente racional as suas diretrizes, o que não implica, é claro, que as pessoas reais sejam perfeitamente racionais” (FEREJOHN e PASQUINO, 2001, p. 6-7). Para esses autores, as paixões não são, do ponto de vista técnico, afastamentos da racionalidade.

Então é de se esperar que os grupos de pressão ajam de forma combinada para maximizar seus ganhos em contraposição às reações individuais, o que, em seu conjunto, resulta em vantagem coletiva, ainda que, em determinadas situações, atuem investidos pelas emoções humanas, sem abrir mão da racionalidade. Esse processo decisório combina organização, disciplinamento, estratégias empregadas e sentimentos com vistas a alcançar a otimização dos resultados, buscando a coesão de seus membros. Em regra, a racionalidade coletiva tem precedência sobre a individual, mesmo se considerando que a ação racional é um subconjunto da atuação humana, devendo os seus membros, ainda que racionais, abdicarem de certas escolhas individuais em prol do coletivo, sendo as ações ordenadas de acordo com as possibilidades de recompensas, avaliando-se o que se tem a ganhar e a perder a partir da manifestação de suas atitudes.

2.3 Teoria da Agência

A Teoria da Agência procura mostrar a relação entre interesse particular e público. Nas palavras de Santos (2007), essa teoria “apresenta contribuição importante para explicar o comportamento dos políticos e burocratas no ciclo de políticas públicas”. O autor, em explicação que procura moldar as bases do pensamento teórico em torno dessa doutrina, afirma:

Segundo a teoria, o motor central do comportamento racional é o desejo de maximizar a utilidade pessoal. A análise se concentra na atuação de ‘agentes’ e ‘principais’, sendo os primeiros delegados destes últimos para ‘administrar’ um negócio. O foco de interesse recai sobre a instituição do ‘contrato’, que regula as relações entre o mandatário (‘principal’) e o executor (‘agente’). No entanto, o papel de ‘agente’ se converte em principal, a depender da situação do indivíduo na cadeia decisória. De fato, todo o mundo social organizado pode ser considerado como uma teia de relação entre principais e agentes. O elemento essencial é o fato de que o ‘principal’, com a intenção de facilitar a consecução de seus interesses, transmite ou delega suas competências de decisão a um ‘agente’ ao qual concede, por acordo específico, poderes e recompensas por seus serviços (SANTOS, 2007, p. 15).

A partir do entendimento dos papéis desempenhados pelo agente e principal, tanto na Ciência Econômica como na Ciência Política, a assimetria na relação desses atores é uma realidade, na medida em que nem sempre o que se contrata é aquilo o que se recebe como retribuição dos termos acordados, sem olvidar que se trata de uma relação humana e, portanto, sujeita a desvios de conduta, ainda que às vezes involuntários. Exemplo dessa complexa relação é a que ocorre entre patrão e empregado, em que o primeiro contrata o segundo para a realização de determinada tarefa ou função, que deveria ser executada tal qual contratada. No entanto, em muitas situações o trabalhador pode exceder à delegação a ele confiada ou não alcançar o objeto pelo qual foi contratado. Citam-se as relações políticas entre os poderes Executivo e Legislativo, em que o primeiro deve, quando for o caso, regulamentar o que foi aprovado pelo Parlamento. Aberta à interpretação por burocratas e agentes políticos, a regulamentação do conteúdo da lei pode resultar em entendimento diverso daquele que o legislador – principal – intencionou fomentar ao inserir nova norma no ordenamento jurídico. Caso o Executivo – agente – extrapole o seu poder regulamentar, cabe aos legisladores aplicar a devida correção nessa conduta para preservar o interesse público e o seu monopólio para legislar.

No contexto da realidade brasileira, a Constituição Federal previu, no inciso IV do art. 84, dentre as atribuições do Presidente da República, aquela que o autoriza a expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução (BRASIL, 2012). A mesma Carta, no entanto, para evitar excessos na interpretação e aplicação de preceitos jurídicos por parte do chefe do Poder Executivo e seus auxiliares diretos – agentes em relação aos legisladores –, colocando assim em prática o preceito da divisão dos poderes⁵, criou o clássico mecanismo para conter o excesso de atuação executiva e previu, no inciso V do art. 49 (BRASIL, 2012), instrumento de contenção, dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional, ao permitir a interrupção de atos que extrapolem o poder regulamentador e os limites de delegação legislativa previstos no art. 68 da CF⁶. Trata-se de um exemplo de recurso constitucionalmente válido para que a ação do agente não extrapole a autorização manifestada pelo principal, não se desviando, por conseguinte, das intenções e preferências dos legisladores.

A Teoria da Agência revela-se importante para esse trabalho uma vez que o lobista é um agente agindo em nome de um principal, que são os grupos de pressão. Apesar de guardar similitude com a situação de um representante (eleitor-principal e político-agente), a relação entre lobista e agente público é distinta, pois, apesar de existir um interesse específico, não há contrato formalmente estabelecido entre as partes. Do mandatário político espera-se a capacidade de representar o conjunto de interesses da sociedade. Do lobista, há a expectativa que este interfira no processo decisório, a partir do interesse do grupo de pressão que representa. Uma relação é política; a outra, profissional.

Santos (2007, p. 16) afirma que os grupos de pressão são os principais em relação aos políticos e, eventualmente, também na ligação com os burocratas. Conforme essa assertiva, na relação entre lobista e legislador – deputado ou senador –, estes seriam agentes e os lobistas os principais, os quais proveem os *decision-makers* de informações para embasar

⁵ A Teoria da Divisão dos Poderes foi consagrada na obra *O Espírito das Leis*, do pensador francês Montesquieu. Por acreditar na possibilidade de governos absolutistas instituírem leis tirânicas, o autor defendeu que, apesar do estabelecimento da autonomia e independência de cada poder, um poder deveria controlar o outro, por meio de mecanismos limitativos. Como exemplo desse procedimento de controle, no caso brasileiro, cita-se o veto do chefe do Poder Executivo, em que é franqueado a ele o poder de discordar de projetos de lei aprovados pelo Legislativo que sejam inconstitucionais ou contrários ao interesse público (SILVA, 2011).

⁶ Em conformidade com o art. 68 da Constituição Federal (BRASIL, 2012) e com os arts. 116 a 127 do Regimento Comum (BRASIL, 2003), delegação legislativa, na forma instituída no modelo jurídico brasileiro, é o instrumento de que dispõe o Presidente da República para solicitar ao Poder Legislativo permissão para legislar sem a interferência direta do Congresso Nacional.

decisões. Trata-se de um desdobramento dos pressupostos da Teoria da Agência, já que não se verifica nesse caso o estabelecimento de contrato entre lobista e legislador, não tendo este a obrigação de atuar conforme os subsídios informacionais recebidos daquele. A vantagem para o principal nessa relação entre lobista e *decision-makers* é aproveitar em benefício próprio o domínio político do agente, a partir das informações expedidas, sobre as quais nem sempre o mandatário detém.

A depender do ponto de referência adotado, da situação do indivíduo na cadeia decisória, um indivíduo que se encontra na posição de principal em determinada situação pode se tornar, em outra circunstância, agente, e vice-versa, já que as relações humanas podem ser consideradas uma teia de interações entre principais e agentes. Entre eleitor e representante, este seria o agente – legislador e executor –, enquanto o eleitorado seria o principal, ao delegar ao político eleito ou nomeado poderes para representá-lo perante o poder público. Da mesma forma, os cidadãos são os principais quando se relacionam com os servidores públicos.

Santos (2007), que defende a regulamentação do *lobby* em sua tese de doutorado, destaca a serventia dessa teoria nos estudos sobre os grupos de pressão:

A utilidade da Teoria da Agência (...) está na análise da relação entre políticos e burocratas e nos instrumentos de incentivo e controle adotados para permitir o compartilhamento de responsabilidades no ciclo de políticas públicas, bem como nos fatores que determinam o grau de responsividade de ambos em relação aos grupos de interesse e à sociedade (SANTOS, 2007, p. 16).

Carece aos *decision-markers* o domínio completo de informações para a tomada de decisões, o que estimula e favorece a presença de indivíduos com a expertise para auxiliá-los na elaboração e execução de políticas públicas. É o caso dos lobistas, que buscam viabilizar pleitos de seus clientes por meio do oferecimento de subsídios informacionais aos políticos, compartilhando informações sobre os resultados e benefícios de determinadas políticas para determinados grupos organizados da sociedade.

Com vistas a não tornar essa relação entre principal e agente restrita a acertos políticos, recorre-se à transparência das ações públicas como instrumento de democratização da informação e de controle, nos moldes da *accountability*⁷, fazendo-se com que o principal

⁷ Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1364), o conceito de *accountability* “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou

possa controlar o agente, como é o caso da sociedade monitorando as ações dos políticos e dos servidores públicos, inibindo-os de desvios de conduta, devendo prevalecer o interesse público sobre o particular.

Segundo Santos (2007), há que se considerar no contexto das relações governamentais a correspondência entre principal e agente, que colabora com o entendimento de que instituições que intermedeiam interesses viabilizam a participação e transparência, tendo as normas sobre *lobby* peso importante nesse contexto. Em suas palavras:

Tais instituições, ao constituir canais de acesso para a representação de interesses, poderiam ser capazes de assegurar a participação ou pelo menos torná-la menos sujeita à discricionariedade burocrática ou dependente da subjetividade dos dirigentes políticos, reduzindo as oportunidades para condutas impróprias e o tráfico de influência, enquanto que mecanismos de publicização associados às leis de *lobby* podem ser importantes para reduzir os riscos de captura e condutas no âmbito do sistema político e administrativo (SANTOS, 2007, p. 19).

O Quadro 3 sintetiza as ideias básicas de cada corrente teórica.

Quadro 3 – Teorias sobre a formação de grupos de pressão

Teoria	Fundamentos/aplicações	Autores
Dos Grupos	Um necessário ponto de partida para entender-se a complexa abrangência dos grupos.	Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986)
	A sistematização da Teoria dos Grupos ocorreu em 1908, com a publicação da obra intitulada <i>The Process of Government</i> , de Arthur Bentley.	Belo (2003)
	Grupo é o conjunto de atividades com um objetivo comum, a partir da ação que satisfaça a soma de indivíduos ou instituições para isso formadas.	Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986)
	Os grupos buscam a maximização de seus interesses como forma de se proteger das incertezas, por isso a revelação do complexo processo de luta entre estes.	Belo (2003)

deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”. Desdobra-se em *accountability* vertical e horizontal. Para Louzada (2010, p. 10), a horizontal “baseia-se no sistema de *check and balance*, de controle e avaliação mútua entre as instâncias institucionais do governo, a exemplo da atuação dos tribunais de contas e das ouvidorias, dentre outras”. A vertical “inclui os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos exigirem prestação de contas por parte da Administração Pública, bem como influenciarem em seus direcionamentos” (LOUZADA, 2010, p. 10). Esta pode ocorrer por meio do voto do eleitor, em que a autoridade pública é punida pelo seu mau desempenho com a não eleição para ocupar cargo público.

Da Escolha Racional	Essa teoria, como forma de compreensão dos fenômenos sociais, assume que o comportamento humano pode, em várias medidas, ser estudado, ou modelado, por meio do pressuposto da racionalidade, o que colabora para o entendimento de como as pessoas fazem as suas escolhas, entendendo-se por racionalidade, numa perspectiva dialética, “a qualidade, socialmente construída, da atividade humana que é adequada às finalidades visadas”.	Meireles (2012)
	A partir de premissas simples sobre o indivíduo e as relações entre indivíduos, a teoria constrói modelos de ação social e interação que descrevem e explicam a complexidade dos grandes grupos e sistemas e da sociedade como um todo.	Santos (2007)
	Os seus pressupostos remetem à dicotomia entre o individualismo e o associativismo. Os grupos de pressão se fortalecem, pois o fato de serem formados por um conjunto de indivíduos com os mesmos objetivos robustece os pleitos a serem apresentados a instâncias decisórias, especialmente aos representantes do poder público, com vistas a atender às necessidades das pessoas em favor das causas coletivas.	Meireles (2012)
Da Agência	Trata-se de uma contribuição importante para explicar o comportamento dos políticos e burocratas no ciclo de políticas públicas. A análise se concentra na atuação de agentes e principais, sendo os primeiros delegados destes últimos para administrar um negócio. Na relação entre <i>lobby</i> e legislador (políticos), o lobista seria o principal e o parlamentar o agente. A utilidade da Teoria da Agência para o <i>lobby</i> está na análise da relação entre políticos e burocratas e nos instrumentos de incentivo e controle adotados para permitir o compartilhamento de responsabilidades no ciclo de políticas públicas, bem como nos fatores que determinam o grau de responsividade de ambos em relação aos grupos de interesse e à sociedade.	Santos (2007)

Fonte: elaboração própria.

CAPÍTULO 3

MECANISMOS DE ATUAÇÃO DO *LOBBY*

Este capítulo apresenta e desenvolve ideias em torno do perfil do lobista, assim como analisa os limites de suas ações. Para isso, reúne informações de teóricos e de pessoas que atuam na área de relação institucional e governamental na intenção de mostrar experiências, a fim de se verificar correspondência entre a teoria e o dia a dia da atuação lobista.

3.1 Papéis do *lobby*

Diante da atuação dos lobistas na condição de facilitadores de pleitos a serem levados aos *decision-makers*, é pertinente conhecer os papéis a que se prestam em favor de seus clientes, os grupos de pressão. Faz parte da atividade do lobista criar estratégias de comunicação junto a servidores públicos e políticos, a fim de influenciar deliberações que lhe sejam confiadas. Segundo palavras de Eduardo Carlos Ricardo, proprietário da Patri, escritório de relações governamentais, “damos todo o aporte de informações, pensamos estratégias, mostramos quais são os bons argumentos” (BRANCATELLI, 2013, p. 91).

Levar ao conhecimento de parlamentares, ministros e outros agentes públicos informações que subsidiem suas decisões é matéria-prima produzida no dia a dia dos lobistas. Pressionar políticos para defender os direitos de grupos articulados e evitar a aprovação de normas prejudiciais a seus interesses, bem como buscar a intervenção de parlamentares junto ao Executivo ou viabilizar a interferência diretamente neste poder, são tarefas inerentes ao exercício do ofício do lobista, municiado de informações confiáveis e indispensáveis. Para Rosenthal (2001, p. 11), “legislators, who are on the receiving end, claim that most of what lobbyists do is provide useful information”. Os dados fornecidos necessitam de precisão, exatidão e integridade, sob pena de a articulação cair em descrédito e atrapalhar o movimento de intermediação, o que pode se converter em um desgaste desnecessário. Sobre isso, Farhat (2007) assevera:

Lobby não significa necessariamente ter amigos influentes, mas ter mensagens consistentes, e levá-las, de forma constante e sistemática, aos formadores de opinião. O principal objetivo do lobista é vender credibilidade, [o que] requer sequência e presença (FARHAT, 2007, p. 54).

Para Rodrigues (1960, p. 17) “um *lobbyist* competente (...) pode prestar a um corpo legislativo (ou à Administração) alguns dos serviços que um bom advogado presta a um tribunal”. Essa comparação com os operadores do Direito tem a sua razão de ser, uma vez que cabe ao defensor jurídico levantar as evidências em prol de seu cliente. Para isso, estes reúnem informações fidedignas a serem juntadas ao processo judicial, as quais fazem toda a diferença quando da decisão do magistrado ou do conjunto deles.

Lodi (1986) levanta algumas particularidades sobre o papel desempenhado pelos lobistas, essenciais para o êxito dos pleitos apresentados:

Identifica caminhos alternativos para localizar na área governamental os responsáveis que possam ajudar na solução de problemas e dificuldades, sejam de natureza financeira, comercial, de apoio a programas de investimentos, ‘know-how’, pessoal, etc. Promove o contato (...) com diversos escalões governamentais, contatos em nível adequado ao entrosamento, para análises várias, negociações, reivindicações, etc. O ‘abrir as portas’ é o aspecto mais conhecido de nossos *lobbyists*, mas essa atividade é consequência das demais. Faz acompanhamento dos assuntos recomendados e tratados e que devem ter seguimento, mantendo a empresa informada (LODI, 1986, p. 37, 41).

É papel dos lobistas preparar o ambiente ideal para facilitar o acesso de grupos de pressão aos políticos e, por conseguinte, buscar obter os melhores resultados em seus pleitos. Compete aos lobistas reunirem todos os elementos, de forma ética e legítima, baseados em habilidades específicas, como a aptidão de fazer e manter relacionamentos e resolver conflitos de interesses inerentes à atividade.

No âmbito do Poder Legislativo, cabe ao lobista sugerir minutas de proposição e de emendas, oferecer notas técnicas, tentar influenciar na escolha de relatores e fazer gestão junto a eles, aos líderes partidários, aos presidentes e membros das comissões e aos componentes da Mesa Diretora das Casas Legislativas, além de promover encontros informais com parlamentares, realizar visitas periódicas aos gabinetes dos deputados e senadores, e influir na agenda dos trabalhos dos políticos.

Pesquisadores dos procedimentos do Parlamento norte-americano, Godwin, Ainsworth e Godwin (2013) afirmam que três atividades são cultivadas pelos lobistas. Uma delas é suprir de informações os tomadores de decisão. Nas palavras dos autores:

The (...) task of lobbyist is to supply information to policymakers. Legislators are often generalists. Legislators who develop expertise in one or two issue areas remain concerned with many different issues, and they need information about all of them. Members of Congress and their staff members are among the world's busiest people, often working seventy to eighty hours per week when Congress is in session (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 5).

Para esses autores norte-americanos, “lobbyist typically are issue specialists. They know a great deal about one issue area such a pesticides, wind energy, or farm subsidies. (...) To obtain information on all of the issues that they must address, members of Congress turn to lobbyists” (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 3 e 4). Além de informações técnicas, os lobistas também disponibilizam informações políticas aos decisores, que as utilizam em prol de uma determinada causa. Assim, essa interação entre políticos e lobistas (agentes/principais) dá vazão à boa gestão do conhecimento, a qual é um componente para que pleitos possam ser mais bem apreciados.

Para viabilizar a função de prover informações corretas e confiáveis, Lodi (1986) enumera alguns atributos inerentes aos agentes que promovem as relações governamentais:

Manter-se informado da agenda de reuniões e eventos de organismos que possam influenciar as atividades do grupo, em nível de órgãos governamentais, associações de classe e outras instituições. Comparecer a estas reuniões e eventos, fazendo valer a posição do grupo em assuntos que afetem as suas atividades. Manter-se permanentemente a par de informações e tendências que se expressem formal e informalmente em sua área de atuação. Inteirar-se de eventos não periódicos ou especiais que sejam significativos para o grupo, fazendo valer a sua participação (LODI, 1986, p. 38-39).

Ler, analisar e interpretar notícias dos meios de comunicação, manter-se informado sobre mudanças ocorridas no cenário social, econômico e político, e preparar-se para intervenções que se fizerem necessárias são outras funções e habilidades essenciais ao profissional do *lobby* para bem representar os pleitos dos grupos de pressão. Dada a variada gama de assuntos que são levados aos parlamentares e outras autoridades públicas no dia a dia

do processo decisório, a informação é o principal ingrediente de que dispõem os lobistas com vistas à obtenção de resultados concretos em cada causa coletiva.

Outra competência inerente aos trabalhos do *lobby* é o monitoramento das atividades dos agentes políticos decisores. Segundo Godwin, Ainsworth e Godwin (2013):

Because congressional committees and subcommittees maintain their own agendas and often make critical policy decisions, lobbyists must monitor these additional venues. Markup sessions are part of the regular legislative process, but they are not widely advertised, so lobbyists must remain at the ready (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 3 e 4).

Um exemplo desse monitoramento realizado pelos lobistas refere-se às peças orçamentárias. Tal acompanhamento exige esforço e trabalho por parte dos lobistas para entender e monitorar programas, projetos e atividades que compõem o orçamento, seja ele federal, estadual ou municipal. Influenciar a alocação adequada de recursos em favor dos pleitos de grupos de pressão exige avaliação das rubricas orçamentárias em diversas etapas do seu processo, sejam elas no Poder Executivo, sejam no Poder Legislativo. No contexto norte-americano, “the White House also prepares the preliminar national budget that sets the nation’s spending priorities. Kepping up with all of these activities requires enormous effort for any lobbyist” (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 4).

Exemplo de amplo monitoramento realizado por representante de empresa norte-americana é o caso da General Eletric (GE). Para alcançar sucesso nas inúmeras atividades em que atua, seja na produção ou comercialização de mercadorias – desde as tradicionais lâmpadas elétricas até motores a jato para aeronaves –, como a produção de energia nuclear, o trabalho por parte dos lobistas no Parlamento se faz necessário em diversas áreas, o que exige um enorme esforço de seu corpo de articuladores. Para isso, em 2010:

GE employed thirty in-house lobbyist and hired lobbyist from twenty-nine contract lobbying firms. The company reported lobbying expenditures of almost \$ 40 milion. GE spent a large percentage of those funds simply monitoring the government activities that affect its multitudionous economic activities (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 4).

Para Godwin, Ainsworth e Godwin (2013, p. 5), que levaram dez anos em pesquisas para lançar o seu manual, “monitoring is equally important for lobbying the bureaucracy. Lobbyists routinely contact agency personnel to discover the new initiatives that

an agency plans. Forewarned is forearmed” (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 5).

Outra atividade comum aos lobistas, identificada por Godwin, Ainsworth e Godwin (2013), é a manutenção da boa relação com outros lobistas e com a autoridade pública. Segundo os autores:

Coordinating inside and outside activities is crucial because to be successful legislative proposals need a supportive coalition within the Congress as well as the support of individuals and groups beyond the confines of Congress. Lobbying enterprise helps the lobbyist by giving her regular access to legislators who can lobby other legislators on behalf of her group’s legislative priorities. The enterprise also facilitates interactions among lobbyists when are drafting proposals for legislators (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 3-4).

Situação exemplificativa dessa estreita relação é a interação mantida pelos ambientalistas com autoridades tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo. No âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável é espaço natural de atuação desses indivíduos. A depender do interesse a ser alcançado, é desejável que se procure conhecer, se possível, cada membro do colegiado com vistas ao encaminhamento de pleitos. Por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente é o órgão do Poder Executivo brasileiro onde a pressão é focada pelos lobistas, por entender-se que o meio ambiente é o tema central de suas demandas e por ser essa pasta responsável pela execução de políticas públicas voltadas ao assunto.

A depender dos estágios do processo decisório em que os lobistas atuam, Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012) apontam três momentos de intervenção dos lobistas com o propósito de obterem êxito nos pleitos formulados, uma vez que atuar de forma estratégica é outro papel destacável, o que possibilita aumento de chances de ganhos concretos:

Antes do estágio deliberativo, na escolha dos próprios tomadores de decisão. Nas diversas etapas do processo deliberativo, que incluem a definição da agenda decisória, a formulação de propostas referentes aos itens da agenda, o debate e a negociação em torno das propostas existentes e a tomada de decisão. E nas fases posteriores à deliberação, como a regulação e a revisão judicial das decisões (GOZETTO, IANONI e MANCUSO, 2012, p. 2).

Traduzir para os seus clientes o complexo funcionamento das engrenagens estatais é tarefa inerente aos escritórios de relações governamentais. Muitas vezes os interessados em

obter informações estratégicas do Estado recorrem aos lobistas, em vez de se dirigirem diretamente ao seu aparato oficial, porque sabem que encontram obstáculos na complexa engrenagem burocrática dos órgãos públicos e por entenderem que os lobistas possuem um vasto banco de dados sobre a atuação estatal, monitorando o trabalho dos poderes, em especial do Legislativo e do Executivo. No caso do Congresso Nacional, acompanham, por exemplo, os trabalhos das comissões, mantendo contato com os dirigentes desses colegiados, como presidentes, relatores, líderes e membros mais influentes. É de se destacar que o neoinstitucionalismo enfatiza a importância das instituições e, sendo as comissões modalidades destas, regras existem para viabilizar os seus trabalhos de forma a alcançar os objetivos para os quais foram criadas. Os lobistas elaboram relatórios sobre o andamento dos trabalhos do Parlamento, em conformidade com o interesse específico da clientela que representam. Também orientam seus clientes sobre as melhores oportunidades de contato com os políticos, ao mapearem a agenda das autoridades públicas, o que colabora, sobremaneira, com o êxito de suas atuações (PAUL, 2005, p. 1).

Sobre o mapeamento das atividades estatais, Godwin, Ainsworth e Godwin (2013, p. 3-4) entendem que “lobbyist spend their time monitoring what the government is doing, providing information to policymakers and maintaining relationships with government officials and other lobbyist”. Para Graziano (1997, p. 4), muito além da pressão, fazer *lobby* é “um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para defesas desses projetos, procurar aliados e outras providências”.

Papel transversal realizado pelos grupos de pressão é a participação política de seus filiados. Em termos gerais, a participação política é utilizada em uma longa lista de atividades, tais como o direito ao voto, o envolvimento em partidos políticos, participação em manifestação política, apoio a candidato em eleições, pressão exercida sobre um dirigente político, dentre outras ações (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1986, p. 888). A participação política presta-se a interpretação diversa, a depender da conotação em que o termo se insere. Em países com matizes democráticos, os exemplos citados podem muito bem caracterizar a participação política do cidadão, enquanto que em uma sociedade fechada, com viés decisório centralizado, o simples fato de o indivíduo responder e cumprir pertinentemente aos ditames estabelecidos pelos dirigentes políticos pode significar participação política na ótica de seus governantes. Comparativamente aos modelos democráticos, essa forma de

submissão não representaria a liberdade de ação dos indivíduos. É o que entende Bobbio, Matteucci e Pasquino:

(...) a definição de atividade política nem sempre é unívoca; se quanto a certas atividades como o ato de votar, por exemplo, não existem dúvidas, pelo que respeita a outras, principalmente da esfera religiosa, econômica e cultural, o problema não é assim tão simples e a solução depende amiúde da cor ideológica dos próprios participantes (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1986, p. 888).

Na análise de como ocorre a participação política, esta pode se dar de maneira passiva, quando, por exemplo, ocorre a presença de alguém em uma reunião apenas na condição de ouvinte sobre algum tema de interesse; de forma ativa, na situação em que o indivíduo participa de uma manifestação política com protestos; e na forma mais avançada de participação, “quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1986, p. 888).

Os grupos de pressão cumprem papel primordial na participação política ao exercerem a função de integração, tornando-se sujeitos de socialização política, tendo de um lado os seus associados e de outro os governantes (ESPARCIA, 2011, p. 71). Não poucas vezes, a participação política do lobista nas decisões governamentais se faz por meio de informações e estudos realizados pelos grupos de pressão, que, baseados em levantamentos e dados bem coletados e sistematizados, podem não apenas alterar o rumo de uma política governamental, como também inserir novas demandas da sociedade na agenda dos governantes por meio de novas ideias até então não apresentadas pelos representantes do Estado. Trata-se de uma contribuição para viabilizar as demandas sociais a partir da ação proativa dos grupos de pressão, como forma “de adequação de seus interesses aos valores determinantes da sociedade” (ESPARCIA, 2011, p. 71).

Sobre o importante papel que a atividade de *lobby* representa junto ao Estado, na ótica da participação política, Coelho e Junqueira (2012) afirmam:

Os grupos de pressão exercem um papel de extrema importância no cenário político democrático. Fazendo ‘lobby’ pela defesa de seus interesses, esses grupos aumentam o poder de participação da população e a sua influência no processo de decisão política. Com isso, mais pessoas têm acesso à esfera pública, aumentando assim a fiscalização sobre os representantes e a garantia de que os representantes escolhidos fazem valer os interesses daqueles que os escolhem (COELHO e JUNQUEIRA, 2012, p. 1).

É de se destacar que o art. 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (BRASIL, 2014) prevê alternativas para a participação civil, ao dispor que essa colaboração, dentre outras maneiras, pode se dar por intermédio do oferecimento de sugestões de iniciativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas provenientes de entidades científicas e culturais, assim como de quaisquer outras entidades previstas regimentalmente, o que demonstra que a parceria entre sociedade e Parlamento é uma via de mão dupla.

O Quadro 4 apresenta os diversos papéis que cabem ao lobista (agente) como articulador dos pleitos dos grupos de pressão (principal).

Quadro 4 – Papéis do *lobby*

Ação-chave	Papel desempenhado
Acompanhar	Acompanhar os trabalhos dos órgãos colegiados decisores.
Agir	Agir proativamente.
Atuar	Atuar de forma estratégica em cada etapa do processo decisório.
Buscar	Buscar a intervenção.
Comparecer	Comparecer a reuniões e outros compromissos.
Criar	Criar estratégias de comunicação. Criar e manter relacionamentos.
Desenvolver	Desenvolver bons argumentos.
Disponibilizar	Disponibilizar informações confiáveis.
Facilitar	Facilitar o encaminhamento de pleitos. Facilitar o estabelecimento de contatos.
Fazer	Fazer gestão junto às autoridades públicas.
Formular	Formular propostas alternativas para decisão.
Identificar	Identificar caminhos para facilitação de pleitos. Identificar aliados e opositores ao pleito.
Influir	Influir eticamente na escolha de ocupantes de cargos públicos.
Inteirar-se	Inteirar-se sobre eventos de interesse.
Ler, analisar e interpretar	Ler, analisar e interpretar notícias e acontecimentos de interesse.
Manter	Manter boas relações com autoridades públicas e com outros lobistas.
Manter-se	Manter-se informado sobre tendências e agendas.
Mapear	Mapear problemas e soluções.
Monitorar	Monitorar as atividades dos agentes políticos decisores.
Oferecer	Oferecer notas técnicas e estudos.
Perseguir	Perseguir os melhores resultados de pleitos.
Preparar	Preparar o ambiente ideal de facilitação de soluções.
Preparar-se	Preparar-se para necessárias intervenções.
Prestar	Prestar serviços técnicos e políticos.
Promover	Promover contatos técnicos e políticos. Promover encontros com autoridades públicas.
Prover	Prover informações confiáveis.

Realizar	Realizar o acompanhamento de assuntos de interesse. Realizar visitas periódicas aos <i>decision-makers</i> .
Resolver	Resolver conflitos.
Reunir	Reunir elementos para simplificar a intermediação.
Subsidiar	Subsidiar as decisões estatais.
Sugerir	Sugerir minutas de proposições e documentos.
Suprir	Suprir de informações os <i>decision-makers</i> .
Traduzir	Traduzir para seus clientes o funcionamento do processo decisório.
Transmitir	Transmitir dados confiáveis e credibilidade.
Viabilizar	Viabilizar a participação política dos membros do grupo de pressão.

Fonte: elaboração própria.

Ordenação: por ordem alfabética da primeira coluna.

3.2 Lobista

Seja individual ou coletivamente, a atividade de *lobby* é exercida por atores diversos. Times de futebol, laboratórios farmacêuticos, empreiteiras, servidores públicos, trabalhadores, empresários, são exemplos de segmentos interessados em fazer gestões junto ao poder público na busca por influência no processo decisório. Na maior parte das situações, a intervenção lobista é patrocinada diretamente por entidades interessadas em ganhos econômicos ou sociais, como empresas e igrejas, ou por organismos que representam os interesses de outros grupos, como sindicatos, corporações e organizações não governamentais (GOZETTO, IANONI e MANCUSO, 2012, p. 1).

Rosenthal (2001), em análise sobre a importância do lobista, destaca:

Professional lobbyists of one type or another are vital to the representation of a client's interest before the legislature. On the other hand, those who deal with lobbyists – legislators and their staffs – depend upon them mainly for the information they communicate. In their capacity as lawmakers, legislators need to know where various groups stand on issues. And lobbyists represent the most intense and most affected interests, whose views would probably be sought out even if they were not offered (ROSENTHAL, 2001, p. 6).

Quase todas as pessoas, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, têm interesses representados em grupos de pressão (ROSENTHAL, 2001, p. 10). Para reverter a imagem pouco ortodoxa que o *lobby* transmite à sociedade, Rosenthal (2001, p. 10) afirma que, quando a sociedade se vale dos serviços prestados pelos lobistas, a visão restritiva do *lobby* é revertida em razão do resultado alcançado: “Only when people realize that they, too,

have special interest, and that there is nothing wrong in that, will attitudes toward interest groups and lobbyists become more positive”.

Em termos gerais, agir como lobista não é tarefa desconhecida, já que é inerente à natureza humana atuar como intermediário das relações entre os envolvidos em uma causa. De certa forma, todo o mundo faz *lobby*, seja em um pleito dirigido a um chefe de família, ao síndico de um prédio, ao secretário-geral de uma associação ou de um sindicato e, até mesmo, ao Presidente da República.

Segundo Soares (2014), em análise jornalística sobre a expansão da atividade de *lobby* no Brasil, independentemente dos assuntos articulados com as autoridades públicas, os lobistas levam até o conhecimento dos *decision-markers* as informações a favor e contrárias a determinado pleito. Para o autor, “o *lobby*, a chamada defesa de interesses, tem-se demonstrado uma atividade com cada vez mais espaço no país”. Para Graziano (1997, p. 4), o lobista “é o detentor das informações e o portador de conhecimentos técnicos e políticos especializados (no sentido dos conhecimentos e dos aspectos técnicos de áreas específicas de política) que se mostra não só útil como às vezes crucial na definição da legislação e da regulamentação administrativa”.

Em termos formais, ou seja, para o segmento que faz das relações governamentais uma atividade corriqueira e até mesmo profissional, ainda que no Brasil a atividade não tenha sido regulamentada, a identificação do lobista já não é tão fácil assim, pois ele não anda com identificação que seja visível a todos. Em regra, os membros da categoria que representam grandes corporações ou escritórios, qualificados para intermediar as relações entre setor privado e agentes públicos, são discretos em termos de visibilidade.

Conforme destaca Libby (2012, p. 6), há pessoas que, mesmo sendo provocadas para atuar como lobistas, não o fazem por diversas razões. Nas palavras da autora, “study after study has shown that people who work for nonprofit organizations say that lobbying is important; however, they don’t do it (or do much of it) for a variety of reasons”. Prossegue a autora sobre a aversão de certas pessoas e instituições à prática de *lobby*:

People are often intimidated by the idea of lobbying. Some find it outright scary. Then there’s all we don’t know or forgot. (...) We understand the basics of how government works, but the details are foggy at best. We don’t have a grasp of what we’re supposed to do (which we’re embarrassed to

admit). We don't want to look stupid. It seems so complicated. Sometimes, it even seems sleazy (LIBBY, 2012, p. 5).

Libby (2012, p. 5) faz alguns questionamentos, despertando, ao mesmo tempo, para a vantagem de se enfrentar o desafio e fazer *lobby*: “Why, then, don't we lobby? What stops us from seizing the reins of government to work with officials at the local, state, or federal level to create laws that benefit the good of society? After all, if we step into the policy arena, don't we have a shot at creating change on a much greater scale?”.

Lodi (1986, p. 8) chama a atenção para a abrangência dos que praticam *lobby*. Nas palavras do autor “fazem *lobby* todos os grupos da sociedade, todas as pessoas físicas e jurídicas, (...) representantes de ideologias de direita e de esquerda”. Para o cientista político, em uma empresa o interesse pela prática do *lobby* não é departamentalizado, pois diversos segmentos praticam a intermediação de interesses. A atividade pode ser realizada por uma só pessoa ou por meio de representação coletiva. É o que o autor esclarece:

O *lobby* mais comum é o individual, de uma empresa ou de um grupo econômico, mas ele atinge a sua forma mais complexa quando atuam coletivamente através de grupos de pressão, associações de classe, consórcios, sindicatos, sociedades civis, clubes de diretores, associações comerciais ou federações de indústria (LODI, 1986, p. 8).

A força do *lobby* econômico perante as autoridades públicas se sobressai. Já outros grupos de pressão atuam de maneira mais moderada por não possuírem recursos necessários para cobrir os custos que o *lobby* requer. Sobre essa diferença de atuação entre esses grupos, Soares assevera:

Quanto maior o peso de um setor na economia, mais poder de articulação ele tem para defender seus interesses. Assim acredita o cientista político e professor da UFMG Manoel Santos: ‘Os grupos mais fortes se reproduzem no *lobby*, como indústria, agronegócio, transportes e energia. Já os grupos mais fracos são aqueles que lutam por direitos humanos. Por terem menos recursos, eles são menos atuantes’ (SOARES, 2014).

Exemplo da força dos grupos econômicos no Brasil é a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que atua racional e politicamente em favor de seus associados com vistas a obter ganhos para os seus membros. A entidade patronal dos industriais brasileiros conta com departamentos específicos para monitorar as matérias de interesse que transitam nos três poderes da República. São milhares de propostas que passam pela análise da CNI, que por

meio de seus funcionários lobistas realizam trabalho detalhado sobre o que interessa e o que não é proveitoso aos industriais. Como resultado desse esforço, todo ano, normalmente no mês de março – próximo do início dos trabalhos legislativos –, a entidade lança a sua agenda legislativa, em evento presencial que reúne as principais autoridades decisórias do país, na expectativa de sensibilizar os agentes públicos para a causa industrial (SOARES, 2014). Segundo escreveu Soares (2014), “um estudo feito por Santos mostra que, geralmente, as posições dos industriais possuem um desfecho favorável. Entre 1996 e 2010, a taxa de sucesso nos projetos que passaram por Executivo e Legislativo é de 63%”. Isso mostra o quanto importante vem a ser a articulação política realizada por meio da prática da defesa de interesses, o que evidencia o resultado do ganho coletivo sobre o pleito individual, reforçando o pressuposto da Teoria da Escolha Racional quanto à racionalidade das escolhas.

A presença do *lobby* empresarial reforça a ideia de forte influência econômica nas articulações entre setor produtivo e Estado. Para afiançar os seus interesses, donos de empresas agem articuladamente para interferir na escolha de candidatos a cargos eletivos em diversos níveis, ao apoiar nomes oriundos de seu próprio meio, como também outros pleiteantes, desde que afinados com seus anseios. Para isso, colaboram com os custos de candidaturas – o financiamento privado de campanhas eleitorais por meio de pessoas jurídicas. Organizam-se para influenciar governos na escolha de nomes para atuarem como ministros, secretários de Estado e outros cargos relevantes, uma vez que os seus ocupantes podem abrir portas para os pleitos empresariais.

Notabilizam-se alguns empresários que, atuando como lobista individual, buscam influenciar diretamente os políticos durante o processo deliberativo, desde a apresentação de uma proposta até propriamente a sua votação, monitorando muitas vezes exaustivamente o demorado processo de tramitação legislativa, incluindo a fase executiva, como o veto presidencial aos projetos de lei. Esgotado o estágio deliberativo legislativo/executivo, o empresariado, quando for o caso, foca a sua atenção na regulação das normas jurídicas, ao acompanhar passo a passo o processo de regulamentação das leis, viabilizado por meio de portarias, decretos, além de outros atos executivos, como circulares e notas técnicas, dentre outras formas regulamentadoras a cargo do Poder Executivo. Além disso, muitas vezes, confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, compostas por representantes de conglomerados empresariais, podem propor ações diretas de

inconstitucionalidade (ADI)⁸, com vistas à revisão judicial de decisões tomadas durante o processo de elaboração das normas jurídicas (GOZETTO, IANONI e MANCUSO, 2012, p. 3).

Dois exemplos de *lobby* empresarial bem-sucedido merecem atenção. O primeiro foi o caso da Associação Brasileira de Produtores de Discos, que se articulou para convencer os deputados federais e senadores da República brasileiros a aumentar as penas previstas no art. 184 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) para os crimes de pirataria. Diante de uma articulação entre artistas e proprietários de gravadoras, o pleito foi acolhido pelo Congresso Nacional. Também, a partir de campanha deflagrada pela Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), foi eliminada a cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) nas aplicações financeiras. Foram visitados 480 deputados e 60 senadores para esclarecê-los de que a manutenção do tributo transferiria capital do Brasil para o exterior, o que contribuiu para o atendimento do pleito (PAUL, 2005, p. 2).

Apesar das inúmeras dificuldades de acesso, qualquer cidadão pode pressionar diretamente os políticos, mas a intervenção de profissionais mais bem preparados, organizados e competentes torna mais sistemática e viável a gestão junto a autoridades públicas. Uma boa equipe preparada e especializada em assuntos que permeiam o dia a dia dos poderes constituídos gera resultados mais substanciais. Essa articulação profissional não se confunde com a pressão exercida pelos movimentos sociais, como as que ocorreram nas ruas do Brasil em junho de 2013⁹, em que se buscou pautar de maneira difusa, pelo menos em um primeiro momento, a agenda legislativa dos deputados e senadores em assuntos que se encontravam pendentes de deliberação no Congresso Nacional.

Sobre as dificuldades de ação dos grupos de pressão no âmbito brasileiro, Brancatelli (2013) destaca que o trabalho do lobista é árduo e sem o encanto muitas vezes imaginado:

⁸ O art. 103 da Constituição Federal enumera os agentes que podem propor ação direta de inconstitucionalidade. O inciso IX do referido artigo dispõe: “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” (BRASIL, 2012).

⁹ Os movimentos ocorridos em junho de 2013, em doze capitais e cidades de médio porte brasileiras, foram denominados pela mídia e outros segmentos de “manifestações”. De fato, esses movimentos foram, na maioria das vezes, manifestações que expressaram estado de indignação face à conjuntura política nacional. As mobilizações adquiriram, nesses eventos, caráter de movimento de massa, de protesto, revolta coletiva, aglutinando a indignação de diferentes classes e camadas sociais, predominando a classe média propriamente dita, em diferentes faixas etárias, com destaque para os jovens (GOHN, 2013).

No dia a dia do *lobby* profissional, tirando os ternos bem cortados, há pouco glamour, muito pouco. O trabalho primordial dos profissionais é monitorar absolutamente todas as decisões e discussões públicas de Brasília, do gabinete de Dilma Rousseff à lanchonete que fica no Anexo III da Câmara dos Deputados. Também sabem o perfil do congressista, qual argumento é melhor com cada bancada política e como conseguir uma brecha na agenda das autoridades para que seus clientes sejam ouvidos. O trabalho é monstruoso – é preciso ficar de olho na Casa Civil, nas dez secretarias da Presidência, em 26 ministérios, dez agências reguladoras, Tribunal de Contas, Poder Judiciário (BRANCATELLI, 2013, p. 90).

Para o exercício da atividade lobista, alguns perfis são levados em consideração no momento da contratação de um agente de relações institucionais e governamentais. Contemplam-se pessoas experientes no trato com autoridades públicas, como também especialistas no processo legislativo e no mérito de inúmeras causas, as quais variam de acordo com o interesse. Nesse meio, existem ambientalistas, sindicalistas, empresários que atuam como grupos de pressão ou lobistas propriamente ditos. Para Lodi (1986, p. 6), a abertura política voltada à participação de importantes segmentos da sociedade organizada exige a presença de um novo tipo de lobista, que seja “mais profissional, apartidário, relacionado com a situação e a oposição”. Além disso, o autor menciona que alguns requisitos são essenciais na formação do lobista, tais como o conhecimento do funcionamento do governo, cultura geral, conhecimento jurídico, discrição e confidencialidade, tato político, postura e integridade ética (LODI, 1986, p. 12). O cientista político considera a paciência matéria-prima básica na personalidade do profissional em relações governamentais. Sobre isso, esclarece:

É preciso saber conviver com a lentidão do processo decisório governamental. A decisão estratégica, mesmo no setor privado, é lenta. A demora existe para uma avaliação desapaixonada do futuro, para trabalhar num engajamento de base, para produzir o maior consenso possível, principalmente considerando o interesse público (LODI, 1986, p. 13).

Para Godwin, Ainsworth e Godwin (2013, p. 8), os lobistas podem ser categorizados por meio do conhecimento e habilidade que possuem. Para os autores, os representantes dos grupos de pressão devem possuir três importantes características: conhecimentos específicos em determinada área, fortes contatos com autoridades estatais e conhecimento sobre o processo de viabilização de política pública. Segundo os autores:

They have substantive expertise in a specific policy area, strong personal contacts with key policymakers, and procedural knowledge of the process of policymaking. While lobbyist must have all three characteristics, most are stronger in some areas rather than others (...) They have close personal relationships with many employees in their previous agency and they have excellent knowledge of the formal and informal procedures used in making policy decision. Former legislators and high-ranking congressional staffers obviously have close contacts with key policymaker in Congress. This allows them privileged access to current representatives, senators, and congressional staffers. Ex-legislators also have substantial knowledge of congressional procedures (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 8).

Apresentar soluções viáveis e factíveis é foco do lobista, pois uma proposta fora do alcance da ação de uma autoridade pública em nada contribui com o processo de intermediação, sob o risco de colocar tudo a perder em uma negociação política. Para isso, o profissional que atua na defesa de interesses deve possuir como habilidade informar-se bem sobre o pleito ora posto na mesa de negociação, não envolvendo a autoridade em embaraços no processo decisório. Além disso, é de sua essência ficar por dentro das manifestações populares legítimas e perceber o que elas almejam.

Para Vance (2012, p. 9-10), *lobby* é um produto difícil de vender porque não é palpável e tampouco se vincula a alguma garantia de sucesso. A diferença entre produtos e ideias é que os benefícios e desvantagens destas são muito mais difíceis de prever e explicar. Segundo a autora:

The selling of ideas, (...), requires a far more subtle and psychological approach. It's not always possible to predict the likely outcome of things like 'tax incentives' or 'economic development programs'. If you start a program to 'recruit and maintain effective teachers and principals' (...), you can't always be sure you'll get the outcome you're looking for. Who is effective? Where are we recruiting them to? Why is this importante? (VANCE, 2012, p. 9-10).

Lobistas, com seus interesses específicos, trabalham para convencer os *decision-makers* de que as suas ideias são as melhores formulações para resolver determinada questão. Para isso, envidam esforços, tendo na sistematização de ideias e nas argumentações convincentes subsídios para alcance dos pleitos de seus clientes: os grupos de pressão (VANCE, 2012, p. 9-10).

A identificação dos decision-makers é outro importante aspecto que as pessoas que atuam nesse campo percebem ao levar o pleito à autoridade pública. A depender da fase em

que o processo de negociação se encontra, não são necessariamente os ministros, governadores, dirigentes de comissão parlamentar ou o Presidente da República quem mais influencia diretamente na solução de um determinado pleito. Pode ocorrer que a resolução dos interesses dependa de encaminhamentos a serem realizados por secretárias, assessores ou outros servidores, por mais simples que possam à primeira vista parecer (LODI, 1986, p. 46). Para Lodi (1986, p. 37), “uma das mais difíceis tarefas na área de relacionamento político é saber quem realmente decide (...) em cada assunto”.

É interessante destacar que, apesar de o lobista representar diretamente o seu preposto em diversas situações, é o próprio cliente quem tem que comparecer em determinados encontros no momento de convencer uma autoridade pública (BRANCATELLI, 2013, p. 91). Nessa situação, os profissionais do *lobby* abrem caminho para reuniões e outros encontros, o que requer uma prévia ação de oportunidade por meio do corpo a corpo do lobista com as autoridades públicas. Esta é uma competência, dentre tantas outras, que o lobista normalmente domina.

3.3 Limites éticos

O desvirtuamento de conduta patrocinada por inúmeros grupos de pressão e lobistas faz com que estes não sejam, em geral, bem aceitos pela sociedade. Isso ocorre porque essas organizações e pessoas se valem de instrumentos condenáveis para alcançar os seus fins, como o tráfico de influência e a corrupção. Como efeito, isso tende a igualar, na visão da sociedade, todos os que atuam nessa área, ótica essa que não condiz com a atuação séria daqueles que prezam pela ética e transparência na condução de sua missão de viabilizar pleitos. Assim, a distinção dos diferentes tipos de articuladores de interesse auxilia na tentativa de identificar benefícios que os grupos de pressão prestam à sociedade organizada, quando pautados por uma agenda compatível com a transparência e a correção de conduta, num processo de aperfeiçoamento da atividade de influenciar políticas públicas. Segundo Vance (2012, p. 3), para quem o *lobby* não é bem visto pela sociedade norte-americana: “In fact, in polls of the most trustworthy professions in America, lobbyists and politicians inevitably rank last”.

O debate em torno da interlocução entre os grupos de pressão ou lobistas e as autoridades públicas passa por uma discussão sobre a moralidade dos atos praticados por seus

participantes. Trata-se de um tema que está longe de ser encerrado. Encobrir e não discutir o assunto pode ser mais danoso do que enfrentá-lo, pois nas negociações alguém recebe apoio em troca de quê: de concessões? De uma base de apoio? De favores e recompensas? De financiamento em campanhas eleitorais? Seria a regra do jogo político a prática do recebimento de propinas? Seria a condição do negócio? Seria a corrupção um viés cultural em determinadas sociedades? No âmbito público, o chavão franciscano de que “é dando que se recebe” uma troca de favores, normalmente praticada às escondidas, deve ser entendido como um ato que traz mais danos do que benefícios para o conjunto da sociedade. A par disso, estimula-se a discussão sobre a necessidade de haver controles para que a sociedade organizada possa acompanhar e cobrar de seus políticos ações compatíveis com os importantes postos que ocupam, assim como a revelação pública sobre quem contrata o lobista e os detalhes sobre o motivo pelo qual a intermediação é realizada, providências essas defendidas por alguns legisladores que buscam a regulamentação da atividade.

Gozetto e Mancuso (2012, p. 121), ao definirem *lobby*, entendem ser a palavra neutra, pois “a definição do conceito não estabelece *a priori* que a defesa de interesses seja feita de modo lícito ou ilícito”. Para os autores, o *lobby* é muitas vezes associado puramente à prática ilícita de interesses. Segundo eles, “conforme essa visão, o *lobby* sempre toma a forma de práticas proibidas pelas leis vigentes” (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 121).

Para que se entenda melhor o problema do desvio de conduta nessa área de atuação, cumpre reconhecer as práticas condenáveis exercidas por determinados lobistas. Farhat (2007, p. 86) chama a atenção para isso: “Existem tipos execráveis de lobista, como os festeiros que acham que resolvem tudo com festas; os maleteiros, que carregam dinheiro por onde vão; e os marreteiros, que topam qualquer negócio”. Na dicotomia entre *lobby* lícito e ilícito, como preferem diferenciar Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012, p. 3), a ótica contrária à moral ocorre quando os lobistas negociam vantagens com representantes do poder público muitas vezes em troca de recompensas contrárias às leis, como a corrupção e o tráfico de influência. Isso se posiciona na contramão da racionalidade do interesse coletivo para aqueles que se associam com vistas à realização de malfeitos. Práticas como peculato, corrupção passiva e ativa, advocacia administrativa, tráfico de influência e lavagem de dinheiro são entendidas, pelo menos em uma sociedade com viés democrático, como atitudes condenáveis no dia a dia do

processo de intermediação de interesses. A coerência está na formação de grupos de pressão com vistas a influenciar eticamente decisões e prol de seus membros e interesses.

Por outro lado, a articulação lícita de influência decisória integra o conjunto de instrumentos colocados à disposição da sociedade para a promoção de seus interesses, como a liberdade de manifestação e pensamento e de reunião para fins pacíficos, o acesso à informação pública, a petição aos poderes públicos e a liberdade de associação, todos garantidos pela Constituição Federal (GOZETTO, IANONI e MANCUSO, 2012, p. 3).

Atualmente, o Código Penal é o balizador dessas práticas ilegais. “Apesar de a lei não mencionar nenhuma situação específica de *lobby*, ações ilegais praticadas por lobistas podem ser enquadradas em artigos referentes aos crimes na Administração Pública.” (SOARES, 2014, p. 4). Gozetto e Mancuso (2011, p. 121), para quem o cotidiano tem registrado inúmeros desvios de conduta envolvendo a intermediação de interesses, afirmam que “os escândalos políticos denunciados diariamente pela mídia mostram que a interação de lobistas com membros do poder público pode, de fato, resultar em crimes contra a Administração Pública – tais como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrências, entre outros”.

O Quadro 5 relaciona os crimes que fazem correspondência, direta ou indiretamente, com a prática indevida de *lobby*, com suas descrições, penas e as respectivas normas que os tipificam.

Quadro 5 – Crimes similares a condutas indevidas de *lobby*

Crime	Descrição	Legislação
Peculato	Art. 312. A apropriação pelo servidor público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio. Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 2º Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem: Pena: detenção, de três meses a um ano. § 3º No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.	Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940
Corrupção passiva	Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de	

	<p>assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.</p> <p>Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa.</p> <p>§ 1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.</p> <p>§ 2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:</p> <p>Pena: detenção, de três meses a um ano, ou multa.</p>	
Advocacia administrativa	<p>Art. 321. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, valendo-se da qualidade de funcionário.</p> <p>Pena: detenção, de um a três meses, ou multa.</p> <p>Parágrafo único. Se o interesse é ilegítimo:</p> <p>Pena: detenção, de três meses a um ano, além da multa.</p>	Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940
Tráfico de influência	<p>Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.</p> <p>Pena: reclusão, de dois a cinco anos, e multa.</p> <p>Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.</p>	
Corrupção ativa	<p>Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.</p> <p>Pena: reclusão, de dois a doze anos, e multa.</p>	
Lavagem de dinheiro	<p>Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.</p> <p>Pena: reclusão, de três a dez anos, e multa.</p>	Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) e a Lei nº 12.683, de 2012.

O exercício da influência de poder é a tônica a ser observada pelos seus articuladores no espaço decisório. Lodi (1986, p.7), na sua percepção acerca do debate levantado sobre o assunto, assevera que “a natureza ética de sua ação precisa ser vista à luz da situação, das intenções e dos meios que utiliza. Como ferramenta de persuasão, o *lobby* pode ser usado para o bem ou para o mal”. Quando bem utilizado, o *lobby* não é considerado um instrumento de poder prejudicial à sociedade; pelo contrário, é entendido como uma prestação

de serviço que se posiciona ao lado dos interesses coletivos, ainda que muitas vezes restritos a determinados grupos.

Os escândalos sobre o mal uso de influência, tão comuns nos dias atuais, contribuem para evidenciar a imagem desgastada dos lobistas, o que não é completamente verdadeiro quando se analisa o outro lado, representado pelo bem que grupos de pressão proporcionam em um pleito justo e eticamente bem conduzido. Por assim dizer, a ideia de que todo lobista é necessariamente um agente em favor do desvio de conduta, como aquele que promove negociações, incluindo os agentes públicos, não combina ao ser tomado ao pé da letra. Gozetto e Mancuso (2011) procuram disfarçar o peso que a palavra *lobby* denota, ao substituí-la por outras com menos preconceito:

Os próprios lobistas não têm ignorado a percepção social predominantemente negativa de sua atividade. Em função do forte estigma negativo que envolve a prática do *lobby*, muitos deles optam por identificar-se como profissionais de relações governamentais, representação institucional, consultoria, análise e assessoria política, advocacia corporativa, entre outras denominações (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 121).

Esse sentido negativo que a palavra *lobby* adquiriu, ao ficar no imaginário da sociedade que todo *lobby* político significa necessariamente corrupção, faz com que o vocábulo seja disfarçado mesmo por quem exerce a atividade de forma ética e transparente, dando-se preferência, por exemplo, ao termo “relação institucional e governamental”. Fruto da inexistência de legislação nacional específica, isso faz com que grupos de pressão não divulguem necessariamente quem são os seus interlocutores junto ao poder público. Sobre isso, Soares (2014) escreveu em jornal de grande circulação no Brasil:

Não existem estatísticas oficiais sobre o tema no Brasil. As empresas e entidades não são obrigadas a informar o quanto investem em *lobby* e, em geral, preferem não assumir publicamente que utilizam esse expediente. Isso ocorre em função da conotação negativa que o termo ganhou no Brasil graças a episódios envolvendo formas ilegais de defesa de interesses, como corrupção, suborno e tráfico de influências (SOARES, 2014).

Farhat (2007), dedicado a defender a boa imagem do *lobby*, com a preocupação de quem o divulga como um recurso viável para a defesa de interesses junto ao Estado e participação em política pública, relaciona o que considera não ser *lobby*, ou seja, atos abusivos, impróprios e deturpados:

Tráfico de influência ou intercâmbio de interesses; jogadas escusas, ‘por baixo do pano’; uso de dinheiro para obter favores, ‘tratamento especial’, exceções às regras gerais; também não tudo aquilo mais bem caracterizado, sob rubrica própria, pelo nome certo de corrupção (FARHAT, 2007, p. 71-72).

Na linha de frente de quem entende que a indústria das relações governamentais, quando bem conduzida, faz florescer resultados em prol de grupos organizados ou da sociedade em geral, Farhat (2007, p. 72) relaciona certas regras das quais não abriria mão estando à frente de escritório de relações governamentais de sua propriedade: “Nós não trabalhamos para anônimos. Nós não vendemos a nossa consciência. Nós não lavamos dinheiro sujo”.

Trabalhar para o anonimato significa omitir a devida transparência sobre quem são os envolvidos no processo decisório. Trata-se não apenas de não se nominar o cliente do lobista para o devido controle sistemático da sociedade, mas também não mostrar publicamente a quem os lobistas recorrem, pois revelar a conexão entre as partes interessadas é função do grupo de pressão – principal – e do *decision-marker* – agente –, seja qual for o seu grau de interesse. Farhat completa o seu raciocínio sobre lavagem de dinheiro ao afirmar que “pensam que o dinheiro – passado ‘por baixo do pano’ ou acima dele – efetivamente é a chave da solução de todos os problemas ao trabalhar para o Estado. Repito: não é” (FARHAT, 2007, 74).

Também atento à atuação antiética do *lobby*, Vance (2012) destaca:

You may not understand how, especially those who work on issues with which you disagree, but they do. Sure, there are those who cheat their clients, give advice that they know is bad, or even break the law by trying (whether successfully or not) to buy members of Congress. Over the long term, however, these lobbyists simply do not accomplish as much as those who by the positive principles of influence outlined in this book (VANCE, 2012, p. 3).

Nas palavras de Antônio Marcos Umbelino Lôbo, diretor de escritório de *lobby* no Brasil, que atua para grandes clientes como a 3M do Brasil, Cisco, Light, Cargill, Heineken e Motorola:

Essa imagem que as pessoas têm da nossa categoria é um erro enorme. É preciso separar o joio do trigo, como em qualquer profissão. Uma coisa é lobista, outra coisa é corrupto (BRANCATELLI, 2013, p. 88).

Um escritório de relações governamentais que pretenda obter o reconhecimento e o respeito do meio político e da sociedade não esconde quem são os seus clientes e o seu modo de atuar, o que colabora com a transparência do setor. É o que exemplificou revista de circulação nacional (2007):

A Patri INC, por exemplo, fica numa sala comercial de 800m² em Brasília e declara seus balanços na página virtual. A Umbelino Lôbo diz, também na internet, quem são seus fregueses: Light, Embraer, Philip Morris e mais dezenas de companhias (FARHAT, 2007, p. 86).

Graziano (1997, p. 3), no exame que realiza entre *lobby* e interesse público, em que aproveita a experiência norte-americana, mais precisamente de Washington, para desvincular *lobby* de corrupção, ao enfatizar que se trata de um empreendimento caro e de resultados incertos, entende que “não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a custos comparáveis”. Na análise do autor, é preciso ter cuidado com os pleitos políticos, pois uma porta de entrada para a corrupção a partir das intervenções dos grupos de pressão é o financiamento privado das campanhas eleitorais, ainda que a legislação brasileira considere legal a doação de recursos financeiros em época eleitoral por pessoas físicas e jurídicas. Ao analisar dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre as eleições de 2012 no Brasil associados a grandes segmentos econômicos, Soares (2014) destaca:

Paralelamente, alguns dos segmentos que mais investem em *lobby* também aparecem entre os principais contribuintes de partidos políticos. No pleito de 2012, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral, dos R\$ 3,4 bilhões doados em todo o Brasil, a construção civil participou com R\$ 639,3 milhões; a indústria de transformação, com R\$ 329,8 milhões; o comércio, com R\$ 311,8 milhões; e as instituições financeiras, com R\$ 83,4 milhões (SOARES, 2014, p. 5).

Diante desse cenário da atuação do *lobby* lícito e ilícito, vale o esforço de polarizá-los para evidenciar os benefícios e prejuízos que produzem no meio social e político. O primeiro se utiliza de instrumentos constitucionais, legais e transparentes para alcançar os objetivos dos grupos de pressão, levando aos *decison-makers* informações importantes para auxiliar o processo decisório. O segundo, por sua vez, transgredir normas éticas e legais para alcançar os seus objetivos, independentemente do mal que cause à sociedade.

Nesse contexto, o *lobby* ilícito se faz presente por meio de escândalos que dominam o noticiário, muitas vezes recebendo mais destaque do que a articulação estatal lícita. Nesses momentos, diante do repúdio da sociedade e dos meios de comunicação aos desvios de conduta, ressurge, ainda que temporariamente, o debate em torno da tentativa de regulamentar a atividade. No entanto, com o arrefecimento dos acontecimentos, o interesse pelo estabelecimento de um marco regulatório refluí e se diluiu ao longo do tempo (GOZETTO, IANONI e MANCUSO, 2012, p. 3-4).

Em contraposição à atuação indevida de lobistas, empresas se valem de instrumentos legítimos para a defesa de seus pontos de vista perante o poder público. A revista Exame publicou matéria em que ressalta a existência de uma articulação ética em prol de interesses privados. Segundo a publicação:

Um tipo diferente de lobista vem ganhando terreno no cenário brasileiro. Esses escritórios de *lobby*, grandes e pequenos, dedicam-se a fazer de forma absolutamente transparente o meio de campo entre o público e o privado. No dicionário da capital, são conhecidos como ‘lobby do bem’ aqueles que recusam trabalhos duvidosos e atuam às claras. Para as empresas, eles têm sido uma maneira de fazer valer seus interesses sem recorrer a práticas heterodoxas que comprometam a imagem dos negócios envolvidos (PAUL, 2005).

O debate em torno da regulamentação do *lobby* no Brasil se faz presente. Para um estudo mais detido sobre as propostas em tramitação no Congresso Nacional, bem como o modelo que tende a ser implementado no país, oferece-se, no Capítulo 4, um exame das proposições apresentadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e, por conseguinte, uma análise sobre a força normativa do modelo proposto para a legislação federal nacional, o que leva à reflexão sobre as perspectivas temporais de viabilização ou não dessas tentativas para o estabelecimento de um marco regulatório para a atividade de *lobby* no país.

CAPÍTULO 4

REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY*

Este capítulo analisa as proposições apresentadas no Congresso Nacional referentes à regulamentação do *lobby* no país. Aplica o estudo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007) ao modelo de regulação que tende a ser aprovado no Brasil e verifica se essa proposta de normatização é fraca, média ou forte. Examina, por meio de estudo do tempo médio de tramitação de proposições, qual a perspectiva a curto, médio e longo prazo para o estabelecimento do marco regulatório nacional. Analisa o interesse político em torno da matéria e aborda os fatores que influenciam essa possível normatização.

4.1 Embasamento constitucional

A própria Constituição Federal de 1988 (CF), como norma máxima do ordenamento jurídico nacional, enuncia em inúmeros dispositivos a prática das intervenções coletivas e individuais junto ao Estado, característica dos regimes democráticos e instrumento da democracia, o que garante a atuação da sociedade civil organizada em políticas públicas. Dentre essas determinações, destacam-se no art. 5º da Carta os seguintes incisos: IV (liberdade de manifestação do pensamento); VI (inviolabilidade da liberdade de consciência e crença); XVI (liberdade de reunião); XVII (liberdade de associação para fins lícitos); XVIII (criação de associações); XXI (legitimidade das entidades associativas para representarem seus filiados); XXXIII (direito ao acesso às informações de caráter público de interesse particular); e XXXIV (direito de petição e obtenção de certidão do poder público). Além disso, o art. 14, III, combinado com o art. 61, § 2º, contempla a iniciativa popular por meio de apresentação de projeto de lei. O art. 37, § 3º, prevê formas de participação ao usuário de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta e o art. 58, § 2º, IV, menciona o direito de petição (BRASIL, 2012).

Coelho e Junqueira (2012, p. 109) em artigo publicado sobre as tentativas de regulamentação do *lobby* no Brasil, ressaltam o direito da atuação do lobista, dado o respaldo estabelecido no texto da Constituição Federal:

Se a Constituição Federal estabelece como direito do cidadão a livre criação de associações e que essas associações estipulem um indivíduo (ou alguns indivíduos) para se manifestarem em nome dos seus membros, receberem informações dos órgãos públicos sobre os assuntos de interesse da associação e fazer exercício do direito de petição para a defesa dos mesmos, a Constituição de 1988 clarifica qualquer margem de dúvida que exista sobre o direito de atuação do lobista dentro dos órgãos públicos (COELHO e JUNQUEIRA, 2012, p. 109).

Do preâmbulo da CF depreende-se o espírito participativo da Carta Magna brasileira. Nesse âmbito, a atividade lobista, como forma de manifestação, pode ser considerada constitucionalmente legítima. Rosenthal (2001, p. 1), em referência à Constituição norte-americana, destaca que a primeira emenda àquela Carta, datada de 1791, já garantia ao cidadão o direito de petição ao governo, o que se traduzia como o direito de se fazer *lobby*. Nas palavras do autor:

The First Amendment to the U.S. Constitution reinforces what the Founding Fathers regarded as a natural basis of political society by guaranteeing the people freedom of speech and also the right ‘to petition the Government for a redress of grievances’ (...) ‘The right to petition’ means that citizens and groups can appeal to the government for fair or even special treatment. Where petitioning government is guaranteed, so is the right to lobby (ROSENTHAL, 2001, p. 1).

4.2 Estados Unidos e outros países

A regularidade com que o *lobby* é tratado em solo norte-americano é destacado por Rosenthal (2001, p. 1): “The people who lobby are known as ‘lobbyists’. They are regulated by government at the federal and state levels and are thus required to register. Lobbyists today represent every conceivable interest and are active at every level of government”.

A regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos, diferentemente da realidade de alguns países, voltou-se mais para a regulação de instrumentos estratégicos e táticos (monitoração) do que propriamente para a normatização da organização formal dos grupos de pressão. Santos (2007) preconiza:

Esse enfoque decorre do fato de que, a partir da posição da Suprema Corte no caso *United States v. Harris*, proponentes e oponentes da regulação estabeleceram um consenso de que a capacidade de indivíduos ou grupos de exercer o *lobby* sobre o governo não pode ser restrita, devendo, porém, serem

publicizadas as atividades. Daí o caráter mais monitorador do que regulador da atividade (SANTOS, 2007, p. 366).

A cultura política norte-americana, que reconhece e dá o devido valor ao associativismo e ao sistema federalista, dispõe de marcos regulatórios sobre a atividade de *lobby* tanto em nível federal como em âmbito estadual, ainda que “não existe a obrigatoriedade de regulação das atividades. Trata-se de Estados de Direito, democráticos, cujas constituições não estabelecem, expressamente, a necessidade dessa regulação como requisito prévio para o seu exercício” (SANTOS, 2007, p. 361).

Considerando-se a autonomia que os Estados da federação norte-americana detêm em determinadas áreas, por vezes essas unidades legislam concorrentemente com a União. Foi assim com a regulamentação do *lobby*. “No início dos anos 1950, 38 Estados já tinham as suas leis, em graus variados de rigor e eficiência; em 1988, todos os 50 Estados já tinham leis aprovadas, resultantes, em grande parte, do movimento da reforma dos anos 1970 provocado pelo escândalo Watergate¹⁰.” (SANTOS, 2007, p. 367). Antes, porém, em 1852, a *House of Representatives* já debatia o assunto, mas, dada a indefinição legislativa federal para a matéria, a primeira lei sobre a prática do *lobby* em território norte-americano foi aprovada somente 22 anos depois, em 1874, no Estado de Wisconsin, em que, na época, considerou-se a prática como atividade criminosa (SANTOS, 2007, p. 367-368).

Relativamente aos contornos domésticos da política norte-americana, os primeiros esforços para regulamentar a atividade em nível federal ocorreu em 1876, com a aprovação de uma resolução que dispôs sobre o registro dos lobistas junto à Secretaria-Geral da *House of Representatives* (RODRIGUES, 2012, p. 84). Antes, diversas iniciativas foram apresentadas nas duas Casas do Congresso norte-americano, mas ora esbarrava na aprovação da Casa proponente, ora não lograva êxito na deliberação da Casa revisora.

Em nível federal, a primeira iniciativa normativa propriamente dita sobre grupos de pressão surgiu em razão da preocupação com a atuação dos *lobbies* estrangeiros – fruto da

¹⁰ Watergate é o nome do local onde funcionava a sede do partido democrata nos Estados Unidos. Durante a campanha eleitoral de 1972 para Presidente da República, os jornalistas norte-americanos Bob Woodward e Carl Bernstein, do jornal *The Washington Post*, descobriram e comprovaram espionagem do Partido Republicano contra o Partido Democrata, além da utilização de recursos financeiros não declarados na campanha dos republicanos, com constatação de ligação do escândalo político com a Casa Branca, sede do Governo, o que levou à prisão de cinco pessoas e culminou, em 1974, com a renúncia do Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon.

aproximação da II Guerra Mundial –, com vistas a investigar as ações antiamericanas no país, dirigindo-se, mais especificamente, contra a propaganda nazista. Dessa forma, em 1938 foi aprovado o “*Foreign Agents Registration Act* – FARA, proibindo que agentes de governos estrangeiros atuassem diretamente junto ao Congresso. Tratou-se da primeira lei considerada efetiva para a reforma do sistema de pressão no nível federal dos EUA” (SANTOS, 2007, p. 370).

Somente após a II Guerra Mundial diversas propostas abrangentes e sistemáticas se tornaram leis, como o *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946, que vigorou praticamente por quase cinquenta anos; a reforma de 1995, por meio da *Lobbying Disclosure Act*; a alteração desta em 1998; e a *Honest Leadership and Open Government Act*, de 2007, atualmente em vigor. Tais normas passam a ser sucintamente analisadas, a fim de se obter um panorama da realidade nos Estados Unidos nesse assunto.

Sobre o *Federal Regulation of Lobbying Act*, destaca Rodrigues em linhas gerais (2012, p. 84):

Essa lei de *lobby* norte-americana buscou controlar os abusos cometidos pelo *lobby* do poder econômico por meio do registro de lobistas e da divulgação de seus gastos com o trabalho de *lobby*. Contudo, sua existência e aplicação não foram suficientes para estancar escândalos políticos envolvendo a influência, percebida, muitas vezes, como nociva, de lobistas sobre parlamentares. Durante o período de vigência da lei, vários parlamentares, inclusive presidentes da Câmara dos Deputados, viram-se envolvidos em escândalos por recebimento ilícito de verbas oriundas de *lobbies* (RODRIGUES, 2012, p. 84).

Por meio de nove dispositivos, o objetivo da Lei de 1946 seria dar a devida transparência mediante o registro de lobistas e a divulgação oficial de seus gastos. A lei definiu quem deveria ser considerado lobista, as regras de registro e de gastos, estabelecendo seus limites e procedimentos para divulgação de relatório de atividades, que deveria ser publicado, trimestralmente, no equivalente norte-americano ao *Diário Oficial da União* brasileiro.

Uma das críticas ao *Federal Regulation of Lobbying Act* foi a sua contida abrangência, pois “partia do pressuposto de que a prática do *lobby* se realizaria exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo” (Rodrigues, 2012, p. 85-86), deixando o Poder Executivo fora do alcance da lei. Ocorre que, mesmo sem a prerrogativa de iniciar o processo legislativo,

o chefe do Executivo se valia de sua natural liderança para, por meio de seu partido no Congresso Nacional, propor legislação de interesse da Administração (Rodrigues, 2012, p. 86), o que de certa forma transmitia ao chefe do Executivo o poder de influenciar na iniciativa de matérias de seu interesse.

No âmbito da Lei de 1946, os registros da divulgação dos gastos se mostraram ineficazes, pois nada impedia que informalmente lobistas fizessem suas articulações com autoridades públicas, bem como realizassem despesas para a consecução de seus objetivos como “gastos de viagens de parlamentares, com honorários pagos a parlamentares para a realização de palestras e, mais importante, com contribuições para fundos de campanha eleitoral” (RODRIGUES, 2012, p. 87). Além disso, a divulgação no diário oficial do Governo não se mostrava eficiente pelas dificuldades de acesso do grande público.

Segundo Santos (2007, p. 373), “embora exigisse declarações sobre valores gastos com a atividade de *lobby* e o propósito dos pagamentos efetuados, a lei falhou ao não prever a necessidade de que os lobistas declarassem qual o objetivo perseguido nessa atividade”. Ainda segundo esse autor, não havia a preocupação com a conferência dos dados informados pelos lobistas:

Quanto ao *enforcement*, também foi um dos seus pontos fracos, pois, embora coubesse ao Clerk da Câmara dos Representantes e ao Secretário do Senado receber e depositar as informações, não havia previsão de que a eles caberia auditar os erros nas informações e assegurar sua confiabilidade (SANTOS, 2007, p. 374).

De toda forma, segundo Santos (2007, p. 374), o *Federal Regulation of Lobbying Act* foi considerado um avanço, uma vez que auxiliou na institucionalização da prática de *lobby*, ainda que tenham sido verificadas falhas, já que, por exemplo, “nada menos do que cerca de 9.800 entre 13.501 indivíduos e organizações listadas como influentes no *Directory of Washington Representatives*, uma das mais importantes publicações do setor, não estavam registradas como lobistas” (SANTOS, 2007, p. 375). Para Santos (2007, p. 377), tratou-se da primeira norma com vigência abrangente sobre a matéria que vigorou por quase cinquenta anos, o que descortinava o longo caminho que o assunto ainda deveria trilhar para superação das dificuldades, até alcançar o seu aperfeiçoamento.

Em 1989 foi aprovada uma alteração à Lei do *Lobby* de 1946, a qual proibiu “o uso de recursos governamentais por qualquer entidade privada com o objetivo de influenciar a concessão de contratos ou empréstimos governamentais” (RODRIGUES, 2012, p. 87). A modificação vedou a atividade de *lobby* por parte dos servidores públicos. O objetivo das alterações visou a um maior controle e transparência para as ações lobistas.

Em 1995, foi aprovada por unanimidade no Senado Federal norte-americano a lei intitulada *Lobbying Disclosure Act* (Lei de Transparência do *Lobby*). Essa norma se propôs a reparar os problemas constantes na Lei do *Lobby* de 1946. Segundo Rodrigues (2012):

Ela veio substituir o Estatuto de 1946, incorporando todas as restrições legais ao *lobby* contidas em normas que tratavam de assuntos relacionados ao tema, inclusive a Lei de Registro de Agentes Estrangeiros (*Foreign Agents Registration Act*), de 1938. Mais importante, a Lei de 1995 destinou-se a corrigir as deficiências da Lei de *Lobby* de 1946 (RODRIGUES, 2012, p. 88).

Para a aprovação da Lei de Transparência do *Lobby* muito esforço político foi demandado. Tratou-se, segundo Santos (2007, p. 378), do “resultado de diversas tentativas esboçadas nas décadas anteriores, mas, somente depois de quase cinquenta anos de tentativa, um acordo bipartidário motivado pela sucessão de escândalos envolvendo lobistas, congressistas e funcionários do governo permitiu a sua aprovação”.

Ainda que não tenha alcançado o seu objetivo de reduzir a incidência de casos de corrupção envolvendo lobistas, “a lei proporcionou o mais amplo e extensivo conjunto de informações sobre as organizações de *lobby*” (SANTOS, 2007, p. 380). Exemplo de avanço na nova legislação foi a ampliação de seu alcance, ao incluir, diretamente, também o Poder Executivo. Também tratou com maior rigor sobre as definições de lobista e de atividade de *lobby*, corrigindo falhas da Lei de 1946. A nova norma dispôs ainda sobre alterações importantes no registro de lobistas, como o limite de gastos mínimo semestral para que a atividade fosse registrada como *lobby*. Passou a ser obrigatória a divulgação sobre os clientes dos lobistas, assim como informações referentes a qualquer interesse estrangeiro. Avanço considerável para efeito de transparência foi a exigência de divulgação dos relatórios por meio eletrônico, via internet. (RODRIGUES, 2012, p. 88-89). Para Santos (2007, p. 378-379), a nova legislação avançou em relação à Lei de 1946, fruto “da imprecisão de linguagem, insuficientes provisões administrativa e de *enforcement* e ausência de regras claras sobre quem deveria

registrar-se e que informações deveria tornar públicas”. Os principais aperfeiçoamentos foram a melhor definição de conceitos, a enunciação de limite financeiro para a divulgação da atividade e o estabelecimento de novos parâmetros para a elaboração de relatórios (SANTOS, 2007, p. 379). Quanto ao *enforcement*, no entanto, a nova lei também deixou a desejar, já que “nenhuma agência governamental foi investida na capacidade de exigir a aplicação da lei ou monitorar a sua confiabilidade” (SANTOS, 2007, p. 381).

Outras imperfeições também foram identificadas na Lei de 1995. Para Rodrigues (2012, p. 90), a norma exclui de seu contexto o chamado *grassroots advocacy lobby*. Trata-se do trabalho voluntário de entidades sem fins lucrativos, que também atuam movidas pelas atividades lobistas. A razão para isso se deveu ao fato de que “sua inclusão talvez ferisse a Emenda Número 1 da Constituição, que garante à população a liberdade de expressão, inclusive de peticionar ao governo. (...) é considerado uma forma de petição constitucionalmente salvaguardada” (RODRIGUES, 2012, p. 90). Santos (2007, p. 380) também considera como falha a não inclusão na lei dos lobistas que empregassem menos de 20% de seu tempo na prática da atividade.

Nas palavras de Santos (2007), na busca de novas alternativas para aprimorar a legislação sobre a atividade de *lobby* nos Estados Unidos:

O Congresso aprovou o *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, de 1998, de forma a clarificar a sua abrangência em relação aos oficiais do Poder Executivo, excluir do conceito de *lobbying contact* algumas situações de comunicação obrigatória e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a estimativa de rendimentos oriundos da atividade e despesas executadas. Essas mudanças, porém, ainda não supriam todas as necessidades até então identificadas, deixando aberta a possibilidade de novos aperfeiçoamentos (SANTOS, 2007, p. 382).

Fruto da necessidade de melhorias na legislação anterior e em resposta a escândalos políticos em 2005, com envolvimento de lobistas, foi aprovada em 2007 a *Honest Leadership and Open Government Act* (Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto). “Ao contrário da Lei de Transparência do *Lobby*, de 1995, que revogou a norma, a Lei de 2007 não veio substituir o diploma que lhe antecedeu. (...) Foi projetada pelos parlamentares para ampliar o alcance da Lei de Transparência, aperfeiçoando seus dispositivos.” (Rodrigues, 2012, p. 90).

Segundo Rodrigues (2012, p. 90), a Lei de 2007 avançou no quesito relativo à divulgação de contribuição de lobistas aos candidatos a cargos públicos, inclusive na internet. Para Santos, “a nova lei efetivou uma conexão, por via de emenda, com a Lei Federal de Financiamento de Campanhas Eleitorais. (...) A emenda repassou à Comissão Federal Eleitoral a responsabilidade de conseguir informações acerca de contribuições realizadas a candidatos federais” (SANTOS, 2007, p. 90). A nova lei também vedou o recebimento pelas autoridades públicas de quaisquer presentes oferecidos por lobistas. Outra novidade foi o recebimento de uma certificação pelos lobistas quando do ato de registro, o que requereria a leitura e o preenchimento de dados atentos, pois declarações falsas poderiam ensejar punição civil e penal. Segundo Rodrigues (2012, p. 91), as novidades da nova lei facilitaram a ação do Ministério Público Federal, pois, a partir de sua vigência, centenas de casos passaram a ser processados por esse órgão. Santos (2007, p. 385) destaca dentre os avanços da nova lei a ampliação do período de carência para que políticos pudessem atuar como lobistas após deixarem seus cargos. No Senado, essa quarentena passou de um para dois anos. Também os funcionários deste órgão passaram a cumprir um período mínimo de um ano até que pudessem desenvolver a atividade de lobista.

Apesar das barreiras encontradas no processo político norte-americano para o estabelecimento da legislação ideal sobre *lobby*, a normatização da matéria nos Estados Unidos, tanto em nível federal quanto estadual, pode servir de exemplo para outros países que buscam avançar nessa área. É o caso do Brasil, que estaria “sob a perspectiva de submeter essas atividades a um escrutínio da sociedade, por meio da imposição de limites éticos ao seu comportamento e do cumprimento de regras de registro, transparência e comunicação de suas atividades” (SANTOS, 2007, p. 391).

Para se ter uma ideia da força do *lobby* nos EUA, o corpo do lobista norte-americano Thomas Boggs, morto em 15/9/14, “foi velado no Capitólio, sede do Congresso Federal americano. O líder da maioria no Senado, o democrata Harry Reid, descreveu Boggs como uma verdadeira ‘instituição’ em Washington” (BILIARDO, 2014). Para Biliardo (2014), Thomas Boggs talvez tenha sido “a mais expressiva figura reconhecida por transformar a atividade de *lobby* nos EUA em um mercado peculiar e multibilionário”. Boggs se dedicou ao ofício por quatro décadas, ao aprimorar a forma como maximizar a dinâmica de influenciar a elaboração de normas e políticas públicas por meio de grupos de pressão. Biliardo (2014) destaca a força do trabalho de Boggs junto às autoridades norte-americanas:

Antes de se fundir com uma banca de atuação internacional, a Patton Boggs, empresa em que ele atuava, era presente na advocacia e no *lobby* em áreas que abrangiam políticas tributárias, petróleo e indústria farmacêutica. No fim dos anos 1970, a atuação da empresa foi decisiva para que o Congresso dos EUA aprovasse a liberação de recursos federais na ordem de US\$ 1,5 bilhão, destinados à recuperação da montadora Chrysler, à época em vias de falir (BILIARDO, 2014).

Independentemente das controvérsias sobre a atuação de Thomas Boggs, advogados, lobistas e políticos reverenciaram seu nome principalmente porque ele, por meio de sua atuação, reforçou a ideia de que a atividade dos grupos de pressão junto aos políticos deve ser realizada de maneira transparente e sem embaraços. Ele se esforçou para mostrar que a atividade de lobby poderia ser praticada de maneira legal e legítima para equilibrar o jogo político de influenciar decisões. Segundo Biliardo (2014):

Os defensores da atividade cultivam a lembrança de que o espírito do *lobby* está presente na própria Constituição do país. Sua origem estaria nos chamados Escritos Federalistas, conjunto de 85 artigos assinados por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, reafirmando os princípios estabelecidos na Constituição. James Madison, o quarto presidente americano, reconheceu, em um dos artigos, que a única forma de proteger o bem comum da pressão de grupos particulares, com interesses específicos, seria submetê-los à competição entre si, de modo a dosar e até mesmo limitar sua influência (BILIARDO, 2014).

O Quadro 6 mostra, resumidamente, o conjunto da legislação federal norte-americana relacionada à regulamentação do *lobby*.

Quadro 6 – Legislação federal norte-americana sobre *lobby*

Data	Norma	Observação
1876	Resolução	Dispôs sobre o registro dos lobistas junto à Secretaria-Geral da <i>House of Representatives</i> .
1938	<i>Foreign Agents Registration Act</i>	Proibiu que agentes de governos estrangeiros atuassem diretamente junto ao Congresso. Tratou-se da primeira lei federal considerada efetiva para a reforma do sistema de pressão dos Estados Unidos.
1946	<i>Federal Regulation of Lobbying Act</i>	Visou dar a devida transparência por meio do registro de lobistas e da divulgação oficial de seus gastos.
1989	Alteração da Lei do <i>Lobby</i> de 1946	Proibiu a utilização de recursos públicos por qualquer entidade privada com vistas a influenciar a concessão de contratos ou empréstimos governamentais.
1995	<i>Lobbying Disclosure Act</i>	Lei da Transparência do <i>Lobby</i> . Visou reparar os problemas constantes na Lei do <i>Lobby</i> de 1946.

1998	<i>Lobbying Disclosure Technical Amendments Act</i>	Visou clarificar a abrangência em relação aos oficiais do Poder Executivo, excluir do conceito de <i>lobbying contact</i> algumas situações de comunicação obrigatória e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a estimativa de rendimentos oriundos da atividade e despesas executadas.
2007	<i>Honest Leadership and Open Government Act</i>	Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto. Ampliou o alcance da Lei de Transparência do <i>Lobby</i> , aperfeiçoando os seus dispositivos.

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes Santos (2007) e Rodrigues (2012).

A Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), em sua página na internet (<http://www.relgovbrasil.com.br>), realiza uma análise sobre a situação normativa da regulamentação do *lobby* em diversos países. Na Europa, a Áustria aprovou a Lei de *Lobbying* e Advocacia Transparente, com a obrigatoriedade de cadastramento e divulgação de relatórios. A Grécia e a Polônia também instituíram as suas leis específicas, como forma de obrigar o credenciamento compulsório. No caso da Alemanha, não há qualquer obrigação de registro de lobistas ou de divulgação de suas atividades junto ao Parlamento federal ou às assembleias legislativas. Na Bélgica, o registro é voluntário, baseado no Princípio do Acesso Livre ao Estado. Na Dinamarca, não há regulamentação sobre *lobby* e, considerando-se as normas que regulam os partidos políticos e seu financiamento, a falta de legislação sobre essa matéria torna vulnerável o combate à corrupção. O Parlamento da Espanha editou uma resolução com regras sobre regulação de *lobby*. A partir de recomendações do Grupo de Estados Europeus contra a Corrupção, o Parlamento finlandês criou um grupo de trabalho para estudar e implementar diretrizes éticas sobre conflitos de interesse. No caso francês, a despeito de haver um código de conduta a que os lobistas se submetem, não há obrigatoriedade de cadastramento junto ao Parlamento. Caso houvesse, o registro facilitaria o acesso ao *Palais Bourbon* (Assembleia Nacional) e ao *Palais Du Luxembourg* (Senado), não sendo previsto a divulgação de gastos. Contudo, há a indispensabilidade de identificação de seus clientes, sem a necessidade de divulgação das informações pela internet. Data de 1º de julho de 2012 a exigência de registro junto à Câmara dos Deputados holandesa, o que facilita a entrada de lobistas no Parlamento. O legislativo húngaro, por sua vez, estabeleceu registro voluntário, com exigência de relatório de atividades e divulgação na internet. Já o Governo da Hungria aprovou em 2013 um regulamento com vistas a viabilizar o equilíbrio nas relações entre lobista e Administração Pública. Baseado nos princípios da Transparência e da Integridade estabelecidos pela Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Departamento de Despesa Pública e Reforma da Irlanda promoveu em 2011 um debate sobre a regulação do *lobby*, o que resultou no entendimento para a necessidade de regulação da matéria o mais brevemente possível.

Segundo a Abridg, em Israel, a primeira norma sobre regulamentação do *lobby* foi adotada em 2008, tendo sido muito alterada desde então. Para o Estado israelense, o *lobby* é considerado uma atividade legítima e necessária em uma democracia liberal. Nesta situação, é prevista uma quarentena de dezoito meses para que ex-ministros, ex-membros do Parlamento e ex-executivos de ministérios exerçam a atividade. A Austrália instituiu o Código de Conduta do *Lobby*, com registro obrigatório. O Canadá estabeleceu uma lei sobre *lobby* com vistas a promover o livre acesso de lobistas ao governo.

Em 2009, no Reino Unido, país berço do *lobby*, um comitê da Câmara dos Comuns elaborou um estudo com forte recomendação para a adoção da obrigatoriedade de cadastramento e divulgação das atividades de lobistas. Em contrapartida, associações britânicas de profissionais do *lobby* apresentaram uma proposta de autorregulação do setor como alternativa ao registro compulsório. Essas associações instituíram o Conselho Britânico de Relações Públicas, no qual os lobistas são encorajados a se registrar e a se submeter a um código de ética. Segundo informação contidas no portal da Abridg:

Algumas associações publicam seus registros de *lobby on-line*. No entanto, como muitos outros esforços de autorregulação na Europa, a iniciativa britânica apresentou falhas. Primeiramente, e mais importante, a exigência de registro só se aplica àqueles que querem fazer parte de uma associação de classe. Aqueles que optarem por permanecer fora do UKPAC ou de qualquer outra organização não serão submetidos ao registro. Advogados, escritórios de advocacia e outros que são frequentemente envolvidos no estabelecimento de políticas públicas não precisam se registrar como lobistas. Esta falta de adesão dificulta que o público tenha uma imagem completa do cenário de influência dos lobistas e, em relação aos lobistas, estabelece um tratamento desigual entre aqueles que devem ser registrados e os que não estão sujeitos ao registro (nem ao código de conduta). Em segundo lugar, as medidas de *enforcement* por violações ao código de ética são mínimas, restritas a advertências ou, no máximo, expulsão da associação. Desta forma, a autorregulação é insuficiente e ineficiente no Reino Unido. (<http://www.relgovbrasil.com.br>).

Na União Europeia, tanto o Parlamento Europeu quanto a Comissão Europeia não exigem cadastramento obrigatório de lobistas. Há um código de conduta que exige transparência para a atividade, em respeito aos princípios éticos do *lobby*. Há mecanismos

para a apresentação de reclamações e denúncias, com vistas a garantir a boa aplicação dos regimentos e a investigação de suspeitas de violações a normas existentes.

4.3 Normas paralelas à regulamentação

A despeito de as análises desta pesquisa conduzirem à necessidade de estabelecimento de um marco regulatório sobre a atividade de *lobby* no país, não se pode olvidar que o ordenamento jurídico nacional conta com normas que tratam da boa gestão da coisa pública, como a Lei Anticorrupção, a Lei de Conflito de Interesses, a Lei da Probidade Administrativa, a Lei do Regime Jurídico do Servidor Público e o Decreto do Código de Ética do Servidor Público, para citar as principais. Há nesses normativos princípios de condutas a serem observados, assim como sanções a serem aplicadas pelo descumprimento de seus regimentos pelos servidores públicos, agentes políticos e afins. Trata-se de um sistema de prevenção e de punição por desvios de conduta. A despeito disso, não contempla especificamente disposições sobre o segmento lobista, como o registro de escritórios de relação governamental e de lobistas individuais, assim como não dispõe sobre o estabelecimento de procedimentos específicos que objetivem viabilizar a transparência na intermediação dos grupos de pressão e lobistas com agentes públicos e políticos.

Essas normas que visam à boa gestão da coisa pública, ao juntar-se com um marco regulatório sobre a atividade de *lobby*, tendem a prevenir e sanar, de forma mais ampla, desvios de conduta na Administração Pública. Para conhecimento de seus fundamentos, foram selecionadas duas leis de conduta, a Lei Anticorrupção e a Lei de Conflito de Interesses, para uma análise mais detida naquilo que se coaduna com o objeto da presente pesquisa.

4.3.1 Lei nº 12.846, de 2013 (Anticorrupção)

Como ponto de partida desse exame normativo referente a disposições já previstas em legislação, cita-se a Lei nº 12.846, de 2013, que dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública (Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, como os servidores da Controladoria-Geral da União – CGU – preferem chamá-la). Essa norma originou-se de uma iniciativa do Poder Executivo, formalizada por meio do Projeto de Lei nº 6.826, de 18 de fevereiro de 2010. Na

exposição de motivos da autora, a Presidente da República, ressaltou-se que se tratava de “suprir uma lacuna na legislação referente à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos” (BRASIL, 2010). Também foi destacado em sua exposição que a corrupção enfraqueceria as instituições democráticas e os valores morais da sociedade, necessitando, portanto, de uma resposta do Estado para reprimir os atos de corrupção em suas diversas modalidades, em todos os poderes do Estado e em todas as suas esferas, de modo a viabilizar um sistema uniforme de controle em todo o território nacional. Para a chefe do Poder Executivo, uma vez que o Direito Penal nacional não oferecia mecanismos céleres para punir os infratores, a proposição apresentou meios de imputar a responsabilidade administrativa e civil da pessoa jurídica. Na conclusão de seus argumentos, a chefe do Poder Executivo reforçou a ideia de prevenção e combate à prática de ilícitos contra a Administração Pública na forma de corrupção.

Examinando-se o teor da Lei Anticorrupção, naquilo que diretamente interessa ao estudo da regulação do *lobby*, observa-se que a norma responsabiliza, nos âmbitos administrativo, civil e penal, as pessoas jurídicas que atuam em seu próprio benefício, ao praticarem atos lesivos ao interesse público, não excluindo o envolvimento individual dos dirigentes e administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou participante do ato ilegal. Segundo o art. 5º desta lei, são atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, “todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas (...) que atentem contra o patrimônio público (...), contra princípios da Administração Pública (...)” (BRASIL, 2013b).

Os incisos I a III do art. 5º da norma parece ter sido redigido também com o olhar nos grupos de pressão, já que consideram ato lesivo à Administração Pública prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; ou, comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou, de qualquer forma, subvencionar práticas ilícitas, assim como utilizar-se de outras pessoas para ocultar ou dissimular interesses ou a identidade de quem usufrui de atos irregularmente praticados.

Relativamente à responsabilização administrativa pela prática de atos ilícitos, é prevista no art. 6º da Lei Anticorrupção a aplicação de multas sobre o faturamento da pessoa jurídica ou, na impossibilidade de levantamento deste cálculo, a imposição de penas em valores da moeda nacional. Para isso, é observado o caso concreto, a gravidade, a vantagem

auferida ou pretendida pelo infrator, a consumação ou não do ato, a lesão causada, o efeito negativo produzido, a situação econômica do infrator, a cooperação do acusado para elucidação dos fatos e a natureza das infrações. Não se excluiu com esta apenação a obrigação de o infrator reparar integralmente o dano causado, cabendo à autoridade máxima dos órgãos da Administração Pública federal a instauração e o julgamento do processo administrativo.

Também é previsto na Lei Anticorrupção um capítulo próprio sobre a celebração de acordo mitigador, com vistas à obtenção de colaboração nas investigações pelos envolvidos em ato ilícito. Para isso, o acordo de leniência determina as condições necessárias para garantir a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo. Trata-se da contribuição de representante da empresa com confissões e revelações a fim de apresentar informações proveitosas para o processo, similar à delação premiada utilizada no caso de revelações de pessoas físicas. No âmbito do Poder Executivo federal, cabe à Controladoria-Geral da União a competência para firmar os referidos acordos de leniência.

Independentemente da imputação administrativa, e ressalvado o direito de terceiro de boa-fé, a Lei Anticorrupção não afasta a responsabilização judicial pelo dano causado. Em razão disso, poderá ser ajuizada ação judicial com vistas à aplicação de sanções, como perdimento ou indisponibilidade de bens, direitos e valores, suspensão ou interdição das atividades e dissolução da pessoa jurídica.

Nos termos do art. 22 da Lei Anticorrupção, foi criado no âmbito do Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) para sistematizar e dar a devida publicidade às punições aplicadas pelos órgãos dos três poderes das três esferas públicas. Além disso, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) deve ser mantido e atualizado pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e Municípios, para fins de publicidade e escrutínio da sociedade, conforme dispõe o art. 23 do diploma legal.

Com vistas a inibir qualquer ato de corrupção, a lei também prevê que a autoridade competente que não adotar as providências cabíveis contra atos lesivos ao patrimônio público será responsabilizada penal, civil e administrativamente, nos termos da legislação específica aplicável ao caso concreto.

Em suma, trata-se de uma modalidade de sustentabilidade ética, já que a Lei Anticorrupção prevê punição rigorosa a empresas que tiverem funcionários envolvidos em

escândalos de corrupção. O esperado é que se trate de uma mudança profunda nos maus costumes nas relações entre o público e o privado, alterando a maneira como os nacionais lidam com as ilicitudes. Para isso, espera-se a aplicação da norma de forma rigorosa, com vistas ao estabelecimento de uma postura ética dos agentes mencionados na lei quando se tratar da relação com o Estado.

Apesar de ter sido sancionada em agosto de 2013, a norma somente entrou em vigor em janeiro de 2014 (*vacatio legis* de 180 dias). No entanto, alguns dispositivos da lei somente foram regulamentados em março de 2015, dezessete meses após a sanção. Essa regulamentação foi impulsionada pelos protestos de rua verificados em 15 de março de 2015 em várias cidades do Brasil, movimento este que, dentre outros apelos, pediu mais controle e rigor punitivo para os casos de corrupção no país. O temor de determinados segmentos da sociedade é não deixar a Lei Anticorrupção se tornar letra morta ou apenas uma lei de ocasião, sem consequências práticas.

É de se destacar que a Lei Anticorrupção se aplica tão somente às pessoas jurídicas, não se referindo a pessoas físicas que atuem com vistas a intermediar negociação de interesse entre o particular e o agente público, com é o caso do lobista individual que age sem vínculo empregatício com empresas privadas, o que reforça a necessidade de aprovação de uma regulação específica para essa atividade.

4.3.2 Lei nº 12.813, de 2013 (Conflito de Interesses)

Outra norma que se coaduna com os preceitos da regulamentação da atividade dos grupos de pressão é a de Conflito de Interesses – Lei nº 12.813, de 2013. Como o próprio cognome indica, a lei dispõe sobre os conflitos de interesses envolvendo todos os ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, inclusive os agentes políticos, cujo exercício proporcione acesso a informações privilegiadas capaz de ensejar vantagem econômica ou financeira indevida ao agente público ou terceiro. Ainda que esta norma se refira especificamente aos atos de governo, uma análise sistemática das suas disposições revela que se aplica também aos demais poderes da República.

Para efeito das disposições da referida lei, entende-se como conflito de interesse, conforme preceitua o inciso I do art. 3º, “a situação gerada pelo confronto entre interesses

público e privado que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (BRASIL, 2013a). Essa situação independe da ocorrência de lesão ao bem público, assim como a percepção de qualquer vantagem, como na forma de presente recebido, pelo agente público ou por terceiro. No âmbito dos grupos de pressão, essas disposições seriam úteis em eventual regulamentação da atividade de lobistas, quando se poderia dispor da remissão dos dispositivos citados. Isso se coaduna com o que se espera na relação entre o público e o privado, já que envolve a participação de agente público ou político, devendo esse agir de forma a prevenir ou impedir conflito de interesses e a proteger a informação privilegiada.

Cumprido destacar que, no âmbito do Poder Executivo, segundo esta lei, compete à Comissão de Ética Pública e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, dentre outras providências, instituir normas e procedimentos com vistas a prevenir ou impedir eventual conflito de interesses e avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que representem esses conflitos, assim como tomar providências para preveni-los ou eliminá-los. Como forma de dar transparência e ampla publicidade aos compromissos dos agentes públicos e políticos, a lei prevê divulgação diária, por meio da internet, da agenda de seus compromissos públicos.

4.4 Poder Executivo e regulamentação

Duas observações devem ser feitas quanto ao posicionamento do Poder Executivo em relação à regulamentação do *lobby* no país: a inexistência de proposição sobre o tema de sua autoria e a falta de apoio formal às proposições sobre regulamentação do *lobby* em tramitação no Parlamento. Nesse contexto, há que se considerar o longo período de tramitação dos projetos de lei e dos projetos de resolução sobre regulamentação do *lobby* no Brasil, especialmente o PL nº 6.132, de 1990, e o PL nº 1.202, de 2007, e a inação da tramitação das proposições que se encontram na Câmara dos Deputados.

Tudo levou a crer que, em 2008, o Poder Executivo assumiria papel protagonista na discussão e definição do modelo legal de *lobby* a ser adotado no país. Naquele ano, mais precisamente de 10 a 12 de novembro, foi realizado o *Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses*. O evento teve como tema central a regulamentação do *lobby* no Brasil e foi promovido pela CGU, pela Casa Civil da Presidência de República, pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e pelo Centro Universitário de Brasília

(Uniceub). O intuito dessa mobilização de forças foi fomentar a discussão sobre a regulamentação da atividade de *lobby* no país, a partir das experiências existentes em outros países, tendo como mote garantir a correta transparência do exercício da intermediação de interesses na formulação de normas jurídicas e de políticas públicas. Diversos interessados no tema compareceram e participaram do encontro, como ministros e outras autoridades governamentais, parlamentares, cientistas políticos, acadêmicos e lobistas, contando com a colaboração do Dr. Clive S. Thomas, professor de Ciências Políticas da Universidade do Alasca (EUA) e estudioso sobre a influência de poder no ambiente decisório da América Latina.

O seminário foi coordenado pela CGU, com a participação de diversos órgãos públicos e entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça; Advocacia-Geral da União (AGU); Ministério Público Federal (MPF); Associação de Juízes Federais; e Associação Nacional dos Procuradores da República. As discussões dispuseram sobre credenciamento de lobista junto à Administração Pública, declaração de gastos e atividades desse ativismo, ampla divulgação para a sociedade das declarações e outras atividades de interesse público, sistema de apenação dos lobistas e dos agentes públicos por infração a normas, medidas para garantir o contraditório nas audiências públicas, dentre outros assuntos. No entanto, mesmo após toda essa movimentação de forças políticas e administrativas, não se tem registro de qualquer proposta de iniciativa do Executivo sobre o marco regulatório do *lobby* no país, o que reforça o entendimento de baixo interesse efetivo do governo na matéria em exame.

Em 23/9/14 foi realizado outro seminário promovido também pela CGU intitulado *A Regulamentação do Lobby*. Como palestrantes foram convidados o Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, e a Dra. Samantha Ribeiro Meyer Pflug, da Universidade Nove de Julho, de São Paulo, ambos especialistas, professores e pesquisadores sobre *lobby*. Na ocasião, foram debatidas as perspectivas da regulamentação da atividade de *lobby*, quando compareceram diversos interessados, especialmente representantes de escritórios de relações institucionais e governamentais. O Presidente da Abrig, Caio Leonardo Bressa Rodrigues, posicionou-se a favor da regulação, com ressalvas a dispositivos do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, destacando que os lobistas perseguem o objetivo de desmitificar a imagem negativa que a atividade possui. O evento foi recepcionado pelo Secretário-Executivo da CGU, Carlos Higinio de Alencar, e pelo

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção do órgão, Sérgio Nogueira Seabra, que destacaram a importância da aprovação e da entrada em vigor da Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa) e da Lei nº 12.813, de 2013 (Lei de Conflito de Interesses). Ambos salientaram que um marco regulatório para a atividade de *lobby* seria bem-vindo para o complemento desse conjunto de leis, o que colaboraria para a governança sobre a transparência da atividade lobista. É de se notar que, mais uma vez, um órgão do Poder Executivo provocou o debate em torno da regulamentação do *lobby*, sem consequência de efeito prático sobre o estabelecimento do marco regulatório.

Considerando-se que o modelo brasileiro de governar é baseado no presidencialismo de coalizão, em que o chefe do Poder Executivo procura estabelecer e manter uma coligação de partidos em sua base de apoio no Congresso Nacional, que em regra se configura em uma razoável maioria de parlamentares, dificilmente uma matéria polêmica como é a que visa regulamentar a atividade de *lobby* tende a lograr êxito sem o apoio do chefe do Executivo.

Três ações político-legislativas podem ser empreendidas pelo Poder Executivo para viabilizar e agilizar a tramitação de uma matéria: i) apoiar projeto de lei (PL) em tramitação, articulando urgência legislativa; ii) apresentar proposição de sua autoria, solicitando urgência constitucional ou articulando urgência legislativa; e iii) editar medida provisória (MP). É o que mostra O Quadro 7:

Quadro 7 – Ações possíveis ao Poder Executivo para apoiar e agilizar a regulamentação do *lobby*

Ações do Executivo	Medidas para viabilizar a celeridade	
	Urgência	
	Legislativa	Constitucional
Apoiar PL em tramitação	SIM	NÃO
Apresentar PL	SIM	SIM
Editar MP		

Fonte: elaboração própria, tendo com fontes a Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Relativamente às gestões políticas para aprovação de regime de urgência e no que tange à apreciação pelo plenário das proposições mais destacadas referentes à instituição do marco legal sobre o *lobby* no país, as quais serão detalhadas no item 4.7, o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do ex-Senador Marco Maciel, começou a tramitar na Câmara dos Deputados com apreciação conclusiva das comissões. Por força de requerimento de líderes da Câmara dos Deputados, em 6/12/01 foi aprovada urgência para a matéria, o que resultou na perda do poder conclusivo daqueles colegiados. Da mesma forma, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, também iniciou a tramitação com poder conclusivo das comissões, mas, por força do requerimento deferido em 22/3/12, o projeto perdeu essa prerrogativa, o que o fez se sujeitar à apreciação do pleno da Câmara dos Deputados.

4.5 Autorregulação e fatores influentes desfavoráveis à regulamentação legislativa

Por ainda não haver regulamentação do *lobby* no Brasil, a prática de defesa de interesses é realizada de acordo com a conveniência de cada grupo de pressão, sem regras rígidas. Contudo, os lobistas têm procurado atuar da maneira mais profissional possível com o objetivo de atrair novos clientes para as suas carteiras. Sobre isso, escreveu Soares (2014):

Apesar de não atuarem sob uma regra específica, os lobistas têm procurado se profissionalizar e mudar o conceito existente acerca deles. Com esse objetivo surgiu, em 2007, a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig). Após um período de inatividade, a entidade voltou a atuar em 2014. ‘Se o Estado brasileiro se tornou tão importante a ponto de decidir a viabilidade de uma atividade econômica, quem é responsável por essa atividade precisa acompanhar o que está sendo feito. E a defesa de interesses está em franco crescimento’, aponta o presidente da Abrig, Caio Rodrigues. Um dos desafios da entidade, segundo o dirigente, é ‘ajudar na capacitação de profissionais, com um norte técnico e ético’ (SOARES, 2014).

Segundo informações contidas no portal eletrônico da Abrig (<http://relgovbrasil.com.br>), a entidade é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de duração indeterminada, com sede e foro em Brasília-DF, formada pela união de profissionais de relações institucionais e governamentais. Possui uma diretoria, órgão executivo e administrativo, composta por um presidente, até seis vice-presidentes, dois secretários, até oito diretores, dentre eles diretor jurídico e diretor de comunicação e eventos e

dois tesoureiros. Tem ainda Conselho Fiscal, Comissão de Admissão (de novos membros) e Conselho de Ética.

A Abrig possui estatuto próprio para regular as suas atividades. O Quadro 8 mostra algumas disposições relevantes, constantes no estatuto da entidade, de proveito para a presente pesquisa.

Quadro 8 – Disposições do Estatuto da Abrig

Palavra ou expressão-chave	Disposições
Objeto (art. 2º)	<ul style="list-style-type: none"> . Definir, organizar, regulamentar e controlar as atividades de relações institucionais e governamentais, tais como exercidas por seus associados, com vistas a que sirvam como instrumento de participação democrática nos processos de decisão política e sejam orientadas pela transparência em suas práticas, sempre em busca do melhor equacionamento do interesse público. . Defender a adoção de critérios de participação e transparência também pelos demais atores nos processos de decisão política, de modo que a pluralidade de vozes nos processos de decisão política seja consolidada como elemento necessário à sua legitimação.
Atividades (art. 2º, § 1º, e art. 4º)	<ul style="list-style-type: none"> . Divulgar as boas práticas de relações governamentais e institucionais. . Promover o desenvolvimento profissional de seus membros. . Discutir interna e publicamente os temas da agenda nacional que afetem as atividades de seus membros, bem como o papel dessas atividades no funcionamento e fortalecimento da democracia participativa. . Representar os seus associados em juízo ou fora dele em temas de seu interesse, quando autorizada pela assembleia-geral em votação unânime com quórum de instalação de 50% dos seus membros. . Monitorar as atividades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da sociedade civil organizada, com vistas ao oferecimento de informação qualificada aos seus representados sobre o ambiente regulatório, sobre cenários de mudanças nele e sobre os riscos e oportunidades que comportam. . Empoderar representados, definido como as ações com vistas ao reconhecimento, pela instância ou pelo agente público tomador de decisão, da legitimidade do representado para participar de processos de decisão em curso no ambiente regulatório. . Planejar e/ou executar estratégias para o ambiente regulatório, de modo a que seu representado possa defender suas posições nos processos de decisão em curso no ambiente regulatório com impacto em seus interesses. . Planejar a execução de ações que fortaleçam a imagem institucional do representado. . Defender, mediante mandato apropriado, posições do representado perante tomadores de decisão ou participantes do processo de decisão.

<p>Princípios (Art. 3º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Ética. . Moralidade. . Transparência. . Participação. . Prevalência do interesse público. . Respeito estrito à legislação vigente. . Boas práticas e normas de conduta.
<p>Deveres do associado (Art. 8º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Aderir formalmente e manter-se fiel ao Código de Conduta, submetendo-se às decisões da Abrig, na forma do Estatuto, quanto à organização, regulamentação e controle das suas atividades de relações institucionais e/ou governamentais. . Colaborar para que a Abrig atinja o seu objeto social. . Exercer as funções de que for investido. . Manter em dia sua contribuição, estipulada pela Assembleia-Geral. . Cumprir as disposições estatutárias e regimentais. . Acatar as decisões da Diretoria e do Conselho de Ética.
<p>Direitos dos associados (Art. 9º)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Votar e ser votado nas eleições para cargos diretivos, observado o procedimento estabelecido no Estatuto e no Regimento Interno. . Ser ouvido e votar nas assembleias-gerais da associação. . Apresentar sugestões à diretoria e participar da gestão da Abrig por meio das comissões temáticas na forma do Regimento Interno.
<p>Competências do Conselho de Ética (Art. 23)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Zelar pela conduta ética, probidade e transparência da atividade profissional de relações institucionais e governamentais. . Responder consultas dos associados. . Instaurar, de ofício, procedimento competente sobre ato ou matéria que considere passível de configurar, em tese, infração a princípio ou norma de conduta nas atividades de relações governamentais e institucionais. . Julgar as representações por infrações disciplinares cometidas por associados que lhe sejam submetidas. . Expedir resoluções sobre o modo de proceder em casos previstos nos regulamentos e costumes dos órgãos públicos. . Mediar, conciliar e decidir questões que envolvam dúvidas e pendências entre os associados e com candidatos a associado. . Definir o rito dos procedimentos de sua atribuição. . Escolher o seu presidente.

Fonte: elaboração própria, tendo como fonte o Estatuto da Abrig: (<http://relgovbrasil.com.br>).

Dentre as disposições presentes no Quadro 8, o art. 23 trata do Conselho de Ética, órgão responsável pelo zelo da conduta proba de seus membros e pela transparência das atividades exercidas pelos lobistas. A combinação do estatuto próprio com o Código de Conduta configura a autorregulamentação da atividade, o que contribui para a sua oficialização, mas não substituiu o marco regulatório legal, assunto principal desta pesquisa, pendente de deliberação no Congresso Nacional.

O Quadro 9 mostra disposições presentes no Código de Conduta da Abriq relevantes a esta pesquisa.

Quadro 9 – Disposições do Código de Conduta da Abriq

Palavra ou expressão-chave	Disposições
Finalidades (Art. 1º)	<ul style="list-style-type: none"> . Tornar claras as regras éticas de conduta dos profissionais de relações institucionais e governamentais, para controle da integridade e da lisura de sua participação nos processos decisórios governamentais e legislativos. . Contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos dos profissionais de relações institucionais e governamentais. . Preservar a imagem e a reputação do profissional de relações institucionais e governamentais, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código. . Estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais relacionadas ao exercício de cargo público. . Minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado, pessoal ou corporativo e o dever funcional das autoridades públicas dos poderes Legislativo e Executivo. . Criar mecanismo de consulta destinado a possibilitar o prévio e pronto esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do profissional.
Obrigações do associado (Arts. 6º a 19)	<ul style="list-style-type: none"> . Descontinuar ou não aceitar representações que possam entrar em ou gerar conflito de interesse sem o consentimento informado do cliente ou do potencial cliente envolvido. . Não defender uma posição em determinado assunto caso esteja representando outro cliente no mesmo assunto com uma posição conflitante. . Informar todos potenciais conflitos ao cliente ou possível cliente, bem como discutir e resolver questões de conflito prontamente. . Declarar conflito de interesse a seus clientes e ao Conselho de Ética em razão de seu parentesco, até quarto grau, com qualquer agente público ou autoridade legislativa com capacidade de influenciar processos de decisão governamental ou legislativa. . Informar ao cliente se qualquer outra pessoa receber direta ou indiretamente honorários de consultoria ou de intermediação por força dos serviços ou em conexão com os serviços contratados, bem como o montante de tais honorários ou pagamentos. . Fazer progredir e defender os interesses de seus clientes ou de seu empregador, para tanto devotando com lealdade tempo, atenção e recursos adequados. . Manter seu cliente ou empregador informado do andamento dos

	<p>serviços que presta e, tanto quanto possível, oferecer alternativas estratégicas.</p> <ul style="list-style-type: none">. Manter contrato escrito com seus clientes, que disponha sobre os termos e as condições para a prestação de serviços, incluindo o montante e a base dos seus honorários.. Manter confidencialidade sobre informações de seus clientes ou seu empregador, nunca dando conhecimento a outrem de informações relacionadas a seus serviços sem prévia autorização por quem de direito.. Não usar informação confidencial de cliente ou de empregador contra os interesses deste ou para qualquer outro propósito não contemplado pelo vínculo contratual.. Buscar garantir as melhores percepções e avaliações por parte do público quanto à natureza, à legitimidade e à necessidade das atividades de relações institucionais e governamentais no Estado Democrático de Direito.. Conduzir-se de forma a demonstrar respeito pelas instituições democráticas perante as quais represente e defenda os interesses de seus clientes ou empregador.. Não agir de modo a minar a confiança do público nos processos democráticos de decisão.. Não investir em bens cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental a respeito da qual o profissional tenha informações privilegiadas, em razão de suas relações com autoridades, inclusive investimentos de renda variável ou em <i>commodities</i>, contratos futuros e moedas para fim especulativo, excetuadas aplicações em modalidades de investimento que o Conselho de Ética venha a especificar.. Esclarecer quem representa e qual a finalidade de sua participação no processo decisório, no relacionamento com órgãos e funcionários da Administração ou do Poder Legislativo.. Observar o caráter oficial de sua comunicação com agentes públicos, devendo abster-se de com estes tratar informalmente de assuntos em que tenha interesse em razão de suas atividades profissionais.. Não atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo e prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública, após deixar cargo público de que tenha sido investido.
--	--

Sanções (Art. 21)	<ul style="list-style-type: none"> . Advertência. . Censura ética. . Exclusão dos quadros da Abrig.
----------------------	--

Fonte: elaboração própria, tendo como fonte o Código de Conduta da Abrig (<http://relgovbrasil.com.br>).

Como o Estatuto e o Código de Ética da Abrig não são considerados normas jurídicas com eficácia de lei, é de se notar que o descumprimento dos valores éticos defendidos pela associação não tem repercussão no mundo jurídico penal, uma vez que a aplicação da pena máxima se restringe aos limites internos de exclusão dos quadros da entidade. É de se destacar que há, tanto no Estatuto quanto no Código de Conduta, valores que poderiam ser aproveitados na norma jurídica de competência do Congresso Nacional.

No âmbito dos fundamentos da Teoria da Escolha Racional, a Abrig, na qualidade de associação de grupos de interesse, pode apresentar divergências internas, por meio de opiniões antagônicas de seus associados sobre aspectos de interesse da entidade, como as disposições de seus regulamentos. É dever de sua direção defender princípios éticos, conforme preveem o Estatuto e o Código de Conduta, em prol do coletivo e em detrimento de opiniões individualistas contrárias de seus membros. Para o aperfeiçoamento de seus quadros com vistas ao cumprimento de seu papel institucional, a Abrig estimula treinamento, como é o caso do convênio firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que ofereceu o primeiro curso de *Master of Business Administration* (MBA) em relações governamentais, com início em 2015, com descontos para os seus associados.

Confere entender por que o *lobby* ainda não foi regulamentado no Brasil. Para Gozetto e Mancuso (2011, p. 127), há cinco fatores que contribuem para isso. Primeiramente, há falta de interesse dos legisladores. Para os autores, “é possível evitar a inércia dos legisladores como um meio de evitar uma disputa com os lobistas profissionais pela representação dos interesses sociais”. Em segundo lugar, se por um lado a regulamentação favorece a transparência da atividade, por outro restringe a ação de lobistas no encaminhamento de determinados pleitos. Em terceiro plano, os próprios lobistas temem a concorrência de novos profissionais e o aumento da burocracia de seus atos, como a prestação de contas de suas ações. Outra razão, segundo Gozetto e Mancuso, é a não adesão da sociedade para a causa, diferentemente do que ocorreu no caso da Lei da Ficha Limpa¹¹. Em

¹¹ A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida popularmente com Lei da Ficha Limpa, altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição

quinto lugar, o Poder Executivo ainda não se definiu em favor de qualquer das proposições em tramitação no Congresso Nacional. Considerando a base aliada congressional com que conta o chefe do Poder Executivo brasileiro no presidencialismo de coalizão, esse patrocínio é essencial, uma vez que boa parte das matérias aprovadas pelo Legislativo tem o aval do Executivo (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 127).

Outro fator não menos importante quando se discute o modelo de regulamentação do *lobby* no Brasil é o custo que esse monitoramento estatal pode representar ao cidadão, pois toda estrutura montada para determinado fim é financiada pelos tributos pagos pela sociedade. Soares (2014) traduz essa ideia:

O monitoramento da realização de *lobby* também exigiria investimento. Tanto uma regulamentação mais modesta quanto uma mais robusta podem dar certo. Mas isso também passa por quanto a sociedade estaria disposta a investir em uma agência ou órgão para fiscalizar a atividade. Nesse contexto, o especialista enfatiza que tão importante quanto regulamentar é a forma como o regramento seria executado (SOARES, 2014, p. 6).

O Quadro 10 apresenta um panorama dos fatores que influenciam contrariamente o estabelecimento do marco regulatório sobre o *lobby* nacional.

Quadro 10 – Fatores influentes contrários à legalização do *lobby* no Brasil

Ordenação	Fatores
1º	Falta de interesse dos legisladores
2º	Restrição da ação de lobistas
3º	Receio dos lobistas de acirramento da concorrência e aumento da burocracia
4º	Não adesão da causa por parte da sociedade
5º	Indefinição e falta de interesse do Poder Executivo
6º	Custo do monitoramento da aplicação e cumprimento da legislação

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes Gozetto e Mancuso (2011, p. 127) e demais levantamentos da presente pesquisa.

4.6 Poder Legislativo e grupos de pressão

Segundo Rosenthal (2001, p. 12), o Legislativo é o terreno preferido para a atuação do lobista. O autor levantou dados que comprovam que nos estados federados norte-

Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato (BRASIL, 2010a). Tratou-se, conforme prevê o § 2º do art. 61 da CF, de um projeto de iniciativa popular que reuniu mais de um milhão de assinaturas de eleitores.

americanos o campo de ação do *lobby* se concentra mais no Parlamento do que no Executivo. Nas suas palavras, “nevertheless, the legislature is still considered the stomping grounds or most lobbyists in the states. Normally, when lobbyists discuss their work their conversation revolves around legislatures and not executive agencies. Most of their time is spent in the legislative arena”. Contudo, segundo o autor, apesar da concentração dos esforços dos grupos de pressão no Legislativo, os profissionais lobistas norte-americanos não dominam o processo legislativo como deveriam. Nessa relação principal-agente, pressuposto da Teoria da Agência, os lobistas aproveitam de suas expertises para transmitir aos legisladores e demais decisores públicos informações detalhadas na elaboração de políticas públicas.

Em geral, o que diferencia a ação dos agentes públicos no Legislativo e no Executivo é que, naquele poder, a maioria das decisões são tomadas por políticos, enquanto no Executivo elas são resolvidas, pelo menos em parte dos casos, por técnicos, o que enseja, para basear as decisões, a produção de estudos técnicos e econômicos que mostrem o impacto das decisões. A intensa atuação dos lobistas junto ao Legislativo ocorre porque é nesse poder que são discutidas e votadas as políticas públicas, fonte de ideias e decisões e, quando for o caso, com posterior execução e cumprimento pelo Poder Executivo. As instituições, no caso presente os poderes Legislativo e Executivo, que têm a sua importância destacada pelo neoinstitucionalismo, são submetidas a normas e regulamentos que, diferentemente dos Estados Unidos, são melhor conhecidos por parte dos lobistas, que os utilizam para influenciar e viabilizar decisões das autoridades públicas em favor dos grupos que representam.

Segundo Soares (2014), a “prática de defesa de interesses é cada vez mais comum nas empresas, entidades e associações de diferentes segmentos. Ainda sem regulamentação no país, o *lobby* influi livremente na aprovação de muitas leis e normas instituídas no Brasil”. Para o autor (2014):

A expansão do *lobby* no país aquece um velho debate: o da regulamentação da atividade em solo brasileiro. Profissionais de relações governamentais e pesquisadores sobre o tema concordam acerca da necessidade de estabelecer regras e deixar a atividade mais clara perante a população. Entretanto, a forma como o processo deve ser conduzido gera distintas interpretações (SOARES, 2014).

O próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê, no art. 259, a presença de representantes de grupos de pressão em suas dependências. Isso ocorre por meio

de registro de entidades junto à Primeira-Secretaria, ainda que esse cadastramento não seja obrigatório. É o que dispõe o normativo:

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

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

§ 2º Esses representantes fornecerão aos relatores, aos membros das comissões, às lideranças e aos demais deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados (BRASIL, 2014).

Essas regras para o credenciamento de entidades junto à Câmara dos Deputados são compatíveis com os achados da Teoria Neoinstitucionalista, a qual prevê que as instituições, para a consecução de seus objetivos, criem regulamentos internos compatíveis com a sua missão institucional. Essa concessão que a Câmara dos Deputados promove contribui para a atuação de entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil, o que revela a importância que esta Casa Legislativa reserva ao trabalho de defesa de interesses dessas organizações. Assim, expede credenciais a fim de que os representantes possam transitar nos edifícios e anexos da Câmara dos Deputados, ainda que os não cadastrados não sejam impedidos de influenciar e expressar os seus interesses e opiniões nas suas dependências.

Os Quadros 11 e 12 mostram levantamento realizado em 2014 sobre o quantitativo referente aos Anexos A e B, os quais revelam a lista nominal das assessorias parlamentares externas e das entidades de classe cadastradas junto à Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados em 2014.

Quadro 11 – Quantitativo de assessorias parlamentares externas cadastradas na Câmara dos Deputados

Esfera de Poder/Instituição	Área/Instituição	Quantidade de Órgãos Públicos
------------------------------------	-------------------------	--------------------------------------

Executivo	Financeira	04
	Fundação	03
	Infraestrutura	18
	Ministério	26
	Regulação	09
	Secretaria	08
Judiciário	Tribunal	06
Legislativo	Fiscalização	01
Ministério Público	Fiscalização	03
Total	–	78

Fonte: elaboração própria, tendo como fonte dados fornecidos pela Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados.

Quadro 12 – Quantitativo de entidades de classe cadastradas na Câmara dos Deputados

Categoria	Quantidade de Órgãos Públicos
Associação	91
Conselho	09
Entidade Sindical	23
Federação e Confederação	35
Instituto	07
Outros	14
Total	179

Fonte: elaboração própria, tendo como fonte dados fornecidos pela Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados.

Sobre esse credenciamento junto à Câmara dos Deputados, Soares (2014), baseado em pesquisa realizada pelo cientista político Manoel Santos, trata da expansão do credenciamento de lobistas nesta instituição:

O fato é que alguns indicadores apontam a expansão da atividade no país. Um deles é a quantidade de grupos de interesse registrados na Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados. De acordo com estudo realizado pelo cientista político Manoel Santos com apoio do Ipea, o número quase quadruplicou de 1983 a 2012, passando de 47 a 179. O cenário, segundo o especialista, passa pelo aumento do poder de decisão adquirido pelo Congresso após a redemocratização e a criação da Constituição de 1988. Além disso, outros fatores influem. Isso tem a ver com a fragmentação da representação política na sociedade. Uma série de grupos, como sindicatos ou associações da sociedade civil, se multiplicam e vão apresentando interesses específicos, salienta Santos, que também é professor da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (SOARES, 2014).

Hábitat natural dos lobistas são as comissões parlamentares. Trata-se do espaço decisório onde articuladores de interesses – os lobistas – encontram ambiente ideal para as suas intervenções na condição de principal junto aos parlamentares – estes, nessa cadeia de relação de interesses, considerados agentes –, com a ressalva, já apresentada no item 2.3, de que não há relação contratual entre lobista e parlamentar, o que desobriga os políticos de colocar em prática os subsídios informacionais dispostos pelos lobistas. São nesses colegiados que se encontram os parlamentares representantes de diversas correntes políticas, os quais são visitados por lobistas, interessados em obter resultados favoráveis aos pleitos que defendem. Desde uma conversa ao pé do ouvido até o oferecimento de textos completos de proposições, como emendas parlamentares, são atividades que os lobistas não se furtam a realizar. Sobre a importância desses colegiados, Carneiro, Santos e Nóbrega Netto (2013) preconizam:

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o papel das comissões foi ampliado e fortalecido, uma vez que elas desempenham funções primordiais para o aprimoramento da democracia brasileira. Essa valorização deveu-se, principalmente, à possibilidade de concluírem, sob determinadas circunstâncias, o processo legislativo referente aos projetos de lei sem necessidade de apreciação do Plenário das Casas Legislativas, o que se conhece como poder conclusivo das comissões (CARNEIRO, SANTOS E NOBREGA NETTO, 2014, p. 173).

Um instrumento legislativo de relevância no processo de influenciar decisões no Parlamento é a audiência pública (AP). Trata-se de debates que ocorrem nas comissões congressuais entre atores políticos e segmentos da sociedade organizada, em que são levantadas informações para que decisões sejam tomadas com mais subsídios, uma vez que é dada a oportunidade para correntes a favor e contra se manifestarem. É o que tratam os arts. 255 e 256, § 1º, do RICD (BRASIL, 2014):

Art. 255. Cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art.

256.....

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a comissão poderá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião (BRASIL, 2014).

São nas reuniões de audiência pública que são ouvidas autoridades e representantes da sociedade civil com conhecimento especializado em determinado tema, para que parlamentares se valham das informações para formarem opinião, ao ouvir e debater com correntes engajadas determinados assuntos. Para isso, há regras bem definidas – as quais a Teoria Neoinstitucionalista preconiza para as instituições –, como o tempo para que o convidado exponha os seus argumentos e para os deputados interpelarem o expositor, sendo previsto réplica e tréplica, o que dá a oportunidade para debate em torno de uma causa, tanto por quem é a favor quanto por quem é contra o assunto objeto da discussão.

É frequente a presença de lobistas nas reuniões de audiência pública, uma vez que as discussões levantadas por diferentes correntes de opinião os subsidiam e os alimentam de informações, podendo os lobistas se utilizar dos dados apresentados na defesa de seus interesses. Por vezes, o que um segmento pleiteia na condição de principal é o aproveitamento pelos políticos (agentes) de argumentos para que uma proposição contrária aos seus interesses não prospere. Em outras situações, o objetivo da pressão é convencer os parlamentares para a aprovação de pleitos a favor dos grupos os quais os lobistas representam. Para Ferejon e Pasquino (2001), que se empenharam em conhecer os pressupostos da Teoria da Escolha Racional, dadas as crenças e preferências de cada segmento, busca-se a racionalidade de argumentos e decisões porque, conforme prevê essa teoria, se consideram os atos racionais as melhores práticas disponíveis para o conjunto dos interessados.

Na qualidade de representantes da sociedade organizada, os parlamentares buscam subsídios técnicos dos participantes da audiência pública para embasarem as suas decisões. Em geral, o que se busca em uma reunião desse tipo são ganhos coletivos em favor de demandas gerais, ainda que situações específicas possam ser levadas a público. Sobressaem-se as demandas coletivas, uma vez que estas possuem o condão de agregar pleitos gerais em detrimento de ganhos de ordem meramente individual, o que coincide com os fundamentos da Teoria da Escolha Racional.

Os Quadros 13 e 14 mostram, respectivamente, dados de reuniões de audiência pública realizadas pelas comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados em 2014 – até o mês de agosto –, evidenciando o quantitativo de parlamentares em discussões sobre temas de interesse da sociedade.

Quadro 13 – Audiências públicas realizadas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados em 2014

Comissão Permanente	Data (mês/2014)	Quantidade de AP	Presença (deputados)
CAPADR	Março a agosto	17	91
CCJC	Julho	1	24
CCTCI	Março a agosto	13	160
CCULT	Março a junho	6	50
CDC	Abril a junho	7	82
CDEIC	Março a agosto	10	109
CDHM	Março a julho	18	71
CDU	Abril e maio	8	34
CE	Março a junho	9	98
CESPO	Março a junho	17	67
CFFC	Março a junho	14	161
CFT	Abril a junho	7	131
CINDRA	Março a junho	12	53
CLP	Abril a agosto	7	34
CMADS	Março a julho	13	66
CME	Março a junho	8	188
CREDN	Março a agosto	15	201
CSPCCO	Abril a junho	5	54
CSSF	Março a julho	20	104
CTASP	Março a agosto	12	67
CTUR	Abril a julho	7	50
CVT	Abril e maio	7	50
TOTAL	–	233	1945

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes dados fornecidos pela Coordenação de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

Quadro 14 – Audiências públicas realizadas nas comissões temporárias da Câmara dos Deputados em 2014

Comissão Temporária (proposições)	Data (mês/2014)	Quantidade de AP	Presença (deputados)
PEC nº 215/2000	Maio	2	3
PEC nº 406/2009	Junho	1	23
PEC nº 491/2010	Fevereiro e julho	2	14
PL nº 5.201/2013	Abril	3	14
PL nº 5.332/2009	Março	1	11
PL nº 5.335/2009	Fevereiro e abril	5	26
PL nº 8.035/2010	Maio	1	25
PL nº 6.170/2013	Março e maio	2	21
PL nº 6.583/2013	Maio	1	21

PL nº 6.998/2013	Junho	1	19
PL nº 7.108/2014	Junho	1	12
PL nº 7.370/2014	Fevereiro e julho	3	19
TOTAL	–	23	208

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes dados fornecidos pela Coordenação de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados.

É de se ressaltar a quantidade relativamente expressiva de deputados que compareceram às reuniões de audiência pública em 2014 até o mês de agosto, ainda que eventos importantes tenham ocorrido no Brasil naquele ano. De certa forma, esses eventos desviaram em parte o foco dos trabalhos legislativos, como a Copa do Mundo de futebol e a eleição para cargos representativos federal e estadual, o que inclui o período dedicado às convenções partidárias¹², que é a assembleia exigida pela lei eleitoral, convocada para escolha de candidatos a cargos eletivos, apresentação de programas partidários e preparação de campanhas eleitorais.

Nota-se, assim, que o Congresso Nacional é palco para muitos debates sobre o processo decisório que permeiam os interesses da sociedade. É o que argumenta o ex-Senador Carlos Patrocínio sobre a pressão a que os parlamentares são submetidos:

Como impedir que os cidadãos escrevam aos deputados e senadores, solicitando-nos o voto favorável ou contrário à determinada proposição? E os abaixo-assinados que frequentemente chegam aos nossos gabinetes, com o mesmo objetivo? E os telefonemas? São técnicas de *lobby*, bastante comuns e legítimas, muito diferentes do tráfico de influência e corrupção (FARHAT, 2007, p. 64).

São inúmeros os exemplos de manifestações realizadas no Congresso Nacional com vistas a sensibilizar os *decision-makers* (agentes) sobre proposições em tramitação. É o caso da mobilização realizada em 2013 pela categoria médica (principal) – verdadeiro grupo de pressão –, que se organizou para inviabilizar a aprovação do programa governamental *Mais Médicos*, uma vez que seus representantes consideravam a medida prejudicial aos interesses do país. Para isso, grupos visitaram os gabinetes dos deputados, participaram dos trabalhos das comissões, ocuparam o Salão Verde¹³ e as galerias do plenário da Câmara dos Deputados, quando forneceram subsídios aos parlamentares para respaldar as argumentações em torno da

¹² Os arts. 7º a 9º da Lei nº 9.504, de 1997, dispõem sobre convenção partidária (BRASIL, 1997).

¹³ O Salão Verde é o local na Câmara dos Deputados onde os parlamentares circulam antes de adentrar ao plenário. Leva esse nome por causa da cor esverdeada de seu tapete. Nesse lugar, pessoas interessadas em influenciar o processo legislativo circulam à espera de deputados com vistas a defender seus interesses.

rejeição do programa (CHAIB, 2013). Ainda que o esforço de articulação contra o programa tenha sido intenso, a Medida Provisória (MP) nº 621, de 2013 (BRASIL, 2013), que previa a instituição do *Mais Médicos* foi aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, transformando-se na Lei nº 12.871, de 2013 (BRASIL, 2013c), o que demonstrou o potencial articulatório da base do governo nessa medição de força política com a categoria médica.

É interessante ressaltar que o trabalho de articulação realizado nas dependências do Legislativo é viabilizado por profissionais muito bem treinados. Os lobistas estudam detalhadamente o perfil dos deputados e senadores, exploram a influência dos líderes partidários sobre suas bancadas, identificam o poder dos presidentes das comissões para pautar as proposições, analisam a opinião dos relatores sobre posicionamentos referentes à aprovação ou não das matérias e compreendem a posição destacada dos membros da Mesa Diretora, especialmente a do presidente, pela sua força política para pautar proposições na Ordem do Dia do plenário. Selecionam também os melhores argumentos afeitos à ideologia das representações partidárias. Segundo Ferraz, sócio da Semprel, empresa criada por Saïd Farhat que atua no ramo de relações governamentais desde 1985, “nós municiamos nossos clientes de informações e montamos uma estratégia de comunicação, algo que ajude a contar a história deles” (BRANCATELLI, 2013, p. 90).

Na condição de parlamentar atuante, estando portanto sujeito à atenção dos lobistas no Congresso Nacional, o Deputado Rubens Bueno, em declaração dada a uma revista de circulação nacional, destaca o amparo informacional que os lobistas podem fornecer aos congressistas. Para ele, o conhecimento detalhado de determinados assuntos de difícil compreensão pode advir dos dados fornecidos pelos próprios interlocutores. Nas palavras do parlamentar:

O lobista (...) nos auxilia. A cada instante em que projetos de relevo são colocados em debate, já nos acostumamos a receber em nossos gabinetes grupos de pressão que se organizam com o objetivo de obter votação favorável a seus interesses. O lobista vem trazendo dados estatísticos, opiniões pró e contra a proposição de que se ocupa; pode discutir com nossa assessoria, apresentar projetos de emendas para que o texto fique mais claro e objetivo, dispondo para isso de um *background* de especialistas na matéria que podem ajudar bastante o processo legislativo (BRANCATELLI, 2013, p. 91).

Em análise sobre o papel do Parlamento e os reflexos sobre a sua função perante a sociedade, Rodrigues (1960) ressalta a maneira pela qual os grupos de pressão se destacam no âmbito do Poder Legislativo. Para a autora:

Deixando de lado as máquinas partidárias, que nomeiam e, em grande parte, controlam seus membros, o Parlamento não é hoje apenas o reflexo dos eleitores, pois aí se desenvolveu uma forma de representação de grupos que supera os corpos eleitorais distribuídos geograficamente e faz pesar muito mais fortemente a influência dos interesses especiais na balança legislativa do que a de qualquer agregado irrelevante de eleitores ocasionais (RODRIGUES, 1960, p. 11).

A atuação dos lobistas no âmbito do Poder Legislativo é abrangente, uma vez que para exercer o seu ofício visitam gabinetes, debatem nas comissões, articulam nos diversos ambientes do Palácio do Congresso Nacional, oferecem textos prontos de proposições. Essa procura por influenciar decisões se insere na normalidade que o dia a dia dos trabalhos legislativos requer, no âmbito do devido processo legislativo e da democracia.

Gozetto e Mancuso (2011, p. 120), ao estudarem os desafios democráticos da atividade de *lobby*, entendem “o potencial da regulamentação do *lobby* como medida adequada para combater o *lobby* ilícito, potencializar as contribuições positivas do *lobby* lícito e contrabalançar o desequilíbrio que pode resultar no favorecimento injustificável de interesses especiais”. Identificam ainda fatores que têm dificultado a regulamentação do *lobby* no Brasil, como também apontam medidas que, somadas à sua regulação, podem garantir ao *lobby* o reconhecimento como importante instrumento democrático (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 120).

É recorrente o aumento de interesse pela sociedade por determinados assuntos quando algum fato relevante se faz presente. Isso ocorre também em relação aos grandes temas da agenda do Congresso Nacional. No caso de aumento da carga dos tributos, recorre-se ao discurso da Reforma Tributária. Já quando do déficit da previdência pública e privada, buscam-se nos arquivos das Casas do Congresso Nacional propostas de emenda à Constituição que apresentam medidas de solvência da Previdência Social. Nos escândalos políticos ligados às relações estatais, retomam-se o debate sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil. É o que sustentam Gozetto e Mancuso (2011, p. 125), ao exprimir que “a regulamentação do *lobby* é um tema continuamente retomado no Brasil, quando estouram escândalos políticos ligados à

prática do *lobby* ilícito. O tema é esquecido na medida em que os acontecimentos perdem destaque na imprensa” (GOZETTO e MANCUSO, 2011, p. 125).

4.7 Análise das propostas de regulamentação no Congresso Nacional

Antes da análise propriamente dita das propostas em tramitação no Parlamento federal brasileiro, é pertinente apresentar alguns conceitos e princípios observados na elaboração legislativa. Na ótica dos trabalhos desenvolvidos pelo Congresso Nacional, as propostas de regulamentação do *lobby* se concentram nos projetos de lei ordinária e nos projetos de resolução¹⁴, dadas as características de cada um deles. O art. 109 do RICD define o âmbito de aplicação dessas proposições:

Art. 109. Destinam-se os projetos:

I – de lei a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República;

.....

.....

III – de resolução a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:

..... (BRASIL, 2014).

Os projetos de lei podem ser de natureza ordinária ou complementar. A diferença entre eles ocorre basicamente no quórum de aprovação, devendo o projeto de lei complementar ser aprovado por maioria absoluta (CF, art. 69) e o de lei ordinária por maioria simples (CF, art. 47). Além disso, para que uma matéria se constitua em projeto de lei

¹⁴ Os projetos de lei ordinária ou complementar, uma vez aprovados pelo Congresso Nacional – os quais entram em vigor após a fase executiva de sua análise (sanção, promulgação e publicação) –, têm eficácia ampla e repercussão, em regra, para toda a sociedade. Por sua vez, os projetos de resolução regulam, quase sempre, matérias de interesse *interna corporis* de cada Casa do Congresso Nacional, com repercussão restrita ao âmbito dos trabalhos do Parlamento, não implicando, por conseguinte, efeitos diretos a outros segmentos da sociedade. Essa diferença entre as proposições em análise tem importância na presente pesquisa, pois, apesar da maior incidência dos projetos de resolução como tentativa para se estabelecer um marco regulatório para a atividade de *lobby* no Brasil, há uma maior aceitação aos projetos de lei ordinária, uma vez que podem ser aplicados aos três poderes da União, onde o *lobby* se faz presente.

complementar, necessário se faz que a Constituição Federal expresse literalmente a expressão “lei complementar”, como ocorre no art. 59, parágrafo único, e no art. 165, § 9º.¹⁵

Cumprido ressaltar que não há previsão no texto da Constituição Federal brasileira para edição de lei complementar com vistas a regular as atividades dos grupos de pressão, motivo pelo qual, dentre as duas espécies citadas de projeto de lei, a escolha do legislador recai sobre projeto de lei ordinária, sem embargo de se optar por projeto de resolução, a depender da abrangência que a norma pretender alcançar. Se for para regulamentar o *lobby* somente nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, o projeto de resolução é a proposição mais apropriada. Caso a matéria seja mais abrangente, contemplando os três poderes da União, a escolha deve recair sobre o projeto de lei, dedução desta pesquisa para os fins que especifica.

Com o propósito de melhor instrumentalizar a regulamentação da atividade de *lobby*, recorre-se aos preceitos da legística¹⁶, segundo a qual, para que uma lei seja considerada boa, necessário se faz que ela seja bem redigida em termos de linguagem (legística formal), assim como possua um conteúdo que corresponda aos interesses da sociedade (legística material) (CRISTAS, 2006). Alguns aspectos são relevantes no debate relativo ao mérito de uma proposta que vise regulamentar a atividade de *lobby* no Brasil – legística material –, como a garantia de igualdade de oportunidade aos grupos de interesse, a transparência e o controle de suas ações para que as atividades dos grupos de pressão sejam exercidas dentro da ética e da legalidade. Além disso, convém destacar disposições para o combate aos desvios de conduta e ao estabelecimento de punição aos que transgredirem os limites da lei.

Para que melhor se percebam os benefícios da aplicação dos fundamentos da legística, cabe citar alguns princípios, como o da Simplicidade, da Necessidade, da Proporcionalidade, da Transparência, da Responsabilidade e da Inteligibilidade, os quais

¹⁵ Em conformidade com o art. 148 do RICD (BRASIL, 2014), quando em tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto de lei complementar se submete a dois turnos de discussão e votação, o que não é previsto no trâmite dessas proposições no Senado Federal. Exceção a essa regra é verificada quando o projeto de lei complementar em tramitação na Câmara estiver em processo de revisão em relação ao Senado Federal, quando se submeterá a turno único de discussão e votação, conforme prevê o *caput* do art. 65 da Constituição Federal (BRASIL, 2012).

¹⁶ Legística é uma área do conhecimento que se ocupa da elaboração de uma boa lei, desde a ideia de sua concepção, em que é transformada em proposição, até o momento de sua entrada em vigor, após as fases de discussão, aprovação, sanção, promulgação e publicação. Por boa lei, entende-se uma norma com qualidade tanto em termos formais (redação legislativa, codificação e consolidação) quanto na concepção material (conteúdo adequado, em consonância com as necessidades da sociedade) (CRISTAS, 2006).

devem ser levados em consideração quando da elaboração de uma norma jurídica (CRISTAS, 2006, p. 80-81).

O Princípio da Simplicidade busca alcançar meios para que o entendimento e o cumprimento da norma possam se tornar realidade no mundo jurídico. Evita-se linguagem rebuscada e prestigiam-se textos com poucos dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens). O estudo do custo/benefício da norma é o centro do Princípio da Proporcionalidade da Lei, pois, ao se analisar as vantagens e desvantagens da legislação, o peso do ganho deve se sobrepor ao do custo. A realização de reunião de audiência pública e de comissão geral contribui sobremaneira para a transparência das discussões, que tem como fim dar a devida publicidade ao ato legislativo discutido. Por sua vez, o Princípio da Responsabilidade obriga os legisladores e os executores da norma a se compromissarem com os seus atos. Assim, a partir do compartilhamento de responsabilidades, é conveniente aos legisladores prover meios para que a norma seja adequadamente aplicada. A utilização equilibrada das normas sobre técnica legislativa é o cerne do Princípio da Inteligibilidade. No Brasil, a Lei Complementar nº 95, de 1998 (BRASIL, 1998), é considerada o marco regulatório da aplicação das técnicas de elaboração dos atos legais. Trata-se da regulamentação do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal (BRASIL, 2012). O Princípio da Necessidade prescreve que somente deva ser proposta e aprovada uma nova norma no ordenamento jurídico se for absolutamente indispensável para o estabelecimento de política de ordem pública ou privada (CRISTAS, 2006, p. 80-81).

No âmbito da transparência das atividades dos grupos de pressão, é oportuno que as informações sejam submetidas ao exame da sociedade, ao viabilizar registro e comunicação de suas ações. Trata-se da observância do Princípio da Publicidade dos atos públicos, assinalado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2012). Essa necessidade de tornar manifestas as ações na arena das políticas públicas colabora com a democratização das informações de interesse público e fortalece o poder político tanto das autoridades públicas como dos grupos interessados em interferir em decisões estatais, possibilitando também a disponibilização das informações aos não participantes do processo decisório. No caso da atividade lobista, esse procedimento sugere a identificação de quem são os envolvidos e os beneficiados com o *lobby* – grupos de pressão (principais) e autoridades públicas (agentes) –, como essa atividade se financia e a finalidade dessa relação.

Nessa linha de raciocínio, merece destaque a discussão sobre a transparência das atividades públicas. Foi com esse objetivo que se aprovou e entrou em vigor no Brasil a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa norma visa garantir aos cidadãos o acesso às informações de interesse público. Trata-se da regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º e do inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2012). Segundo a referida lei, subordinam-se a essa realidade os órgãos públicos integrantes da Administração direta dos poderes Executivo, Legislativo (incluindo os Tribunais de Contas), Judiciário e Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art. 5º da LAI enfatiza que é dever do Estado garantir o acesso à informação como um direito social, devendo ocorrer de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

O Quadro 15 apresenta um levantamento relativo às obrigações do Estado – agente em relação ao cidadão, que é o principal nessa relação público-particular – quanto ao acesso à informação de interesse público preconizadas na Lei de Acesso à Informação, o que se coaduna com a transparência das ações públicas relacionadas aos grupos de pressão quando este atua na arena estatal.

Quadro 15 – Aspectos relevantes da Lei de Acesso à Informação

Palavra-chave	Aspectos
Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> . Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. . Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. . Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. . Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública. . Desenvolvimento do controle social da Administração Pública.
Garantias	<ul style="list-style-type: none"> . Gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. . Proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade. . Orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada.
Informação	<ul style="list-style-type: none"> . Contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por

	<p>seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado. . Primária, íntegra, autêntica e atualizada. . Sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços. . Pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação e contratos administrativos. . Relativa a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.
--	---

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes os arts. 3º a 7º da LAI (Lei nº 12.527, de 2011).

Apresenta-se, a seguir, análise pontual das principais propostas apresentadas ao Congresso Nacional relativas à consecução do marco regulatório da atividade de *lobby* no Brasil. Trata-se de uma verificação sistemática sobre essas propostas. Antes, porém, é exibida, nos Quadros 16 e 17, respectivamente, a relação dos projetos de lei ordinária e de resolução identificados no Sistema de Informação Legislativa (Sileg) da Câmara dos Deputados, o qual é acessado pelo endereço eletrônico www.camara.leg.br, e no portal do Senado Federal, no endereço é www.senado.leg.br.

Para o levantamento de informações no portal da Câmara dos Deputados, utilizou-se dos seguintes argumentos de pesquisa: *lobby*, lobista, grupo de pressão, grupo de interesse, relação governamental e institucional. Os passos para realizar a pesquisa foram os seguintes: 1º) acesso ao portal eletrônico da Câmara dos Deputados, no endereço www.camara.leg.br; 2º) na primeira página, clique em “pesquisa completa” do campo “proposições”; 3º) no campo “pesquisa por assunto”, em “assunto da proposição”, digitação dos argumentos, um por vez, escolhidos para a pesquisa.

No caso do portal eletrônico do Senado Federal, foram utilizados os mesmos argumentos de pesquisa da Câmara dos Deputados. Para isso, foram empregados os seguintes passos: 1º) acesso ao portal eletrônico do Senado Federal, no endereço www.senado.leg.br; 2º) na primeira página, clique em “atividade legislativa” na parte superior da página; 3º) em “pesquisa completa”, no campo “palavra-chave”, digitação dos argumentos, um por vez, escolhidos para a pesquisa.

Quadro 16 – Projetos de lei ordinária sobre *lobby*

Número/Ano	Data de apresentação	Autor/Partido/UF	Assunto	Situação atual
PL nº 6.132/1990	23/1/90	Senador Marco Maciel (PFL/PE)	Registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional	Ativo
PL nº 619/1995	13/6/95	Deputado Davi Alves Silva (PFL/MA)	Atividade de grupos de interesse	Arquivado
PL nº 6.928/2002	11/6/02	Deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Estatuto para o exercício da Democracia Participativa	Ativo (apensado ao PL 7005/2013) ¹
PL nº 1.713/2003	18/8/03	Deputado Geraldo Resende (PPS/MS)	Atuação dos agentes de pressão	Arquivado
PL nº 5.470/2005	21/6/05	Deputado Zarattini ² (PT/SP)	Atividade de <i>lobby</i>	Arquivado
PL nº 1.202/2007	30/5/07	Deputado Carlos Zarattini (PT/SP)	Atividade de <i>lobby</i>	Ativo

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes os portais eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ordenação: por ordem cronológica de apresentação da proposição no Congresso (segunda coluna).

¹ O PL 7.005, de 2013, dispõe sobre assinatura eletrônica.

² O ex-Deputado Zarattini é pai do Deputado Carlos Zarattini.

Quadro 17 – Projetos de resolução sobre *lobby*

Número/Ano	Data de apresentação	Autor/Partido/UF	Assunto	Situação atual
PRC nº 337/1985	26/8/85	Deputado Francisco Dias (PMDB/SP)	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado
PRC nº 2/1995	16/2/95	Deputado Aroldo Cedraz (PFL/BA)	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado (apensado ao PRC nº 63/2000)
PRC nº 23/1995	6/4/95	Deputado Aroldo Cedraz (PFL/BA)	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado (apensado ao PRC nº 63/2000)
PRS nº 72/1995	12/6/95	Senador Lúcio Alcântara (PFL/CE)	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado
PRC nº 83/1996	23/4/96	Deputado Jose Fortunati (PT/RS)	Credenciamento de pessoas físicas ou	Arquivado

			jurídicas junto à CD	
PRC nº 121/1997	12/3/97	Deputado Padre Roque (PT/PR)	Alteração do RICD	Arquivado
PRC nº 63/2000	9/12/99	Comissão Especial da Reforma do RICD	Reforma do RICD	Arquivado
PRC nº 87/2000	10/5/00	Deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG)	Atuação dos grupos de pressão	Arquivado
PRC nº 203/2001	6/11/01	Deputado Walter Pinheiro (PT/BA) e outros	Atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados	Arquivado (apensado ao PRC 87/2000)
PRC nº 103/2007	12/11/07	Deputado Francisco Rodrigues (DEM/RR)	Registro e atuação de pessoas físicas e jurídicas	Arquivado
PRC nº 158/2009	18/2/09	Deputado João Herrmann (PDT/SP)	Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada	Arquivado (apensado ao PRC 87/2000)
PRC nº 14/2011	10/02/11	Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS)	Alteração do RICD, acrescentando o art. 259-A – credenciamentos junto à CD.	Ativo

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes os portais eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ordenação: por ordem cronológica de apresentação (segunda coluna).

4.7.1 Projetos de Lei nº 25, de 1984; nº 203, de 1989; e nº 6.132, de 1990

Precursor das primeiras propostas destinadas a regulamentar o *lobby* no Brasil, o ex-Senador Marco Maciel¹⁷ apresentou no Senado Federal, em 1984, o Projeto de Lei nº 25. Tratou-se, na ocasião, de um dos principais pontos de partida no legislativo pátrio para a discussão da atividade lobista, ao prever a regulamentação do credenciamento de pessoas físicas e jurídicas tendentes a influenciar o processo decisório no âmbito do Poder Legislativo.

¹⁷ O político pernambucano Marco Maciel também ocupou o cargo de Deputado Federal, presidindo inclusive a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no biênio 1977-1978. Ocupou o posto de Vice-Presidente da República no Governo de Fernando Henrique Cardoso durante dois mandatos consecutivos (1995-1998 e 1999-2002).

Nas palavras de Santos (2007), que ressalta a iniciativa pioneira do político, Marco Maciel já mostrava interesse no tema muito antes de sua primeira iniciativa legislativa:

O interesse do parlamentar pela matéria é antigo, pois, quando Presidente da Câmara dos Deputados, em 1977-1978, liderou processo de reforma do Regimento Interno, instituindo, entre outras inovações, o credenciamento das assessorias parlamentares de ministérios, órgãos da Administração Pública federal indireta, entidades representativas de grau superior, inclusive sindical (trabalhistas e patronais), autarquias e outras instituições civis de âmbito nacional (SANTOS, 2007, p. 431).

Para Rodrigues (1996), data de 1972 o interesse parlamentar sobre a atividade de *lobby* no Congresso Nacional. Em suas palavras:

Data de meados dos anos 70 o interesse parlamentar no Brasil pela regulamentação das atividades dos grupos de pressão com vistas a influenciar o processo legislativo e a tomada de decisões públicas. Já em 1972, a Câmara dos Deputados transformava esse interesse em ação, incluindo em seu regimento interno um artigo que previa a legítima atuação de grupos de pressão em suas dependências. No art. 60 do Regimento Interno, a Câmara regulava o credenciamento de entidades que, através de um representante, poderiam fornecer subsídios, em nível técnico, ao Legislativo sobre proposições de seu interesse (...). Tratava-se, pois, de um primeiro reconhecimento da presença de grupos de influência no Parlamento e da necessidade de regulamentar sua atuação. Em 1976, o então Deputado Marco Maciel demonstrava, por sua vez, uma preocupação com o assunto ao procurar aprimorar o art. 60 do Regimento Interno da Câmara, adicionando na redação de seu *caput* os grupos formados por órgãos de representação nacional dos servidores públicos (RODRIGUES, 1996, p.55).

Não tendo o Projeto de Lei nº 25, de 1984, logrado êxito em sua tramitação no Senado Federal, a matéria foi arquivada em 1987, sendo reapresentada então em 1989, no início da legislatura, sob a forma do Projeto de Lei nº 203, quando, em 1990, foi definitivamente aprovada naquela Casa Legislativa, o que, na época, foi considerado um avanço nas discussões sobre a presença de lobista no Congresso Nacional. Com o fito de seguir o seu curso normal, em conformidade com o processo bicameral¹⁸ dos projetos de lei, a proposição foi remetida à Câmara dos Deputados, quando recebeu a seguinte numeração: Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, o qual se passa a analisar.

¹⁸ O processo bicameral de tramitação dos projetos de lei é disciplinado na Constituição Federal pelo art. 65 (BRASIL, 2012).

Segundo a ementa¹⁹ do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, a proposição visa dispor “sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica e dá outras providências”²⁰ (BRASIL, 1990). O seu cerne contempla a atividade de *lobby*, já que abrange as pessoas que influenciam o processo legislativo decisório – os principais (lobistas) e os agentes (parlamentares). Para os moldes de hoje, trata-se de uma iniciativa considerada tímida e incompleta, mas com um cunho altamente simbólico e importante para a época, por ter sido uma tentativa pioneira de regulamentar a atividade de *lobby* no âmbito do Legislativo.

Ao se analisar a totalidade do projeto, além do registro, nota-se que, em razão das outras providências previstas na ementa, a proposta incluiu a prestação de contas – e na sua omissão, as penalidades previstas –, as doações recebidas, as despesas efetuadas e a elaboração e divulgação de relatório, por parte das Mesas Diretoras das Casas Legislativas, com as declarações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades de *lobby* no Legislativo.

O art. 2º do projeto prevê o registro junto às Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais distribuirão credenciais para o acesso às dependências das Casas, regulando o modo e os limites de utilização. De acordo com a proposta, as declarações de gastos das pessoas que influenciarem o processo legislativo deverão ser encaminhadas anualmente à direção das Casas Legislativas, para efeito de atualização dos dados e para conhecimento público, devendo ser informados os interessados nos serviços de *lobby*, as proposições de interesse ou a matéria cuja influência é pretendida. Da declaração devem constar, quando for o caso, doações superiores ao indicado no projeto de lei, como também as despesas efetuadas fora da esfera de controle do Congresso Nacional. A indicação de informações falsas implicará penalidades, como a advertência e a cassação do registro, com o impedimento de acesso ao Congresso Nacional, no caso de reincidência. Por seu turno, as Mesas das Casas do Congresso Nacional divulgarão relatório semestral, de amplo acesso público, com as declarações das pessoas referidas na proposição. Em suma, trata-se de

¹⁹ Ementa é o resumo da matéria a ser regulada, grafada na parte superior direita da proposição, que deve ser redigida com clareza e concisão.

²⁰ Considerando-se que o objetivo da ementa de qualquer proposição é apresentar uma síntese objetiva de seu conteúdo, não se recomenda utilizar a expressão “e dá outras providências”, pois, nesse caso, necessário se faz uma leitura completa da proposta para que se conheça o que ela estabelece em seu conjunto como “outras providências”.

proposta de regulação da influência no espaço decisório de poder entre o principal (o lobista) e o agente (a autoridade parlamentar), no âmbito do Congresso Nacional.

Em 23/1/90, o projeto iniciou a sua tramitação na Câmara dos Deputados, com o recebimento da proposta do Senado Federal. Após vinte e cinco anos de tramitação da matéria na Câmara, o projeto se encontra praticamente inerte nesta Casa legislativa. É considerada a proposta que mais se aproximou do propósito de regulamentação do *lobby* no Brasil, uma vez que obteve o êxito de aprovação no Senado Federal, restando sua apreciação final na Câmara dos Deputados. Depois de inúmeras tentativas de votação definitiva, não obteve o intento de ser apreciada pelo plenário desta Casa de Leis.

Pelo despacho do Presidente da CD, a matéria foi distribuída à Mesa Diretora e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para a devida análise. Nessa comissão, em 8/5/91, foi designado o relator, o Deputado João Melão Neto, e, na Mesa Diretora, o Deputado Inocência Oliveira. Em 14/5/92, o parecer do relator junto à Mesa foi aprovado por unanimidade, com emendas. Em 1993, com a mudança dos membros da CCJC, foi designado novo relator, o Deputado Moroni Torgan, para proferir parecer. Este, por sua vez, pronunciou-se pela inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria, com aprovação unânime de suas conclusões pelos membros da comissão, em face dos arts. 51, III e IV, e 52, XII e XIII, da Constituição Federal (BRASIL, 2012). Esse entendimento seu deu no sentido de que, pela sua reduzida abrangência – apenas disciplinando a atividade de *lobby* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal –, a matéria seria de competência privativa da Câmara e do Senado, não podendo assim ser apresentada por meio de projeto de lei, e sim mediante projeto de resolução, não sendo possível, na visão do relator e dos membros da comissão, ser regulada por proposição sujeita à sanção do chefe do Poder Executivo, como é o caso de projeto de lei.

Por força da apresentação e aprovação do recurso do Deputado Paes Landin contra o parecer terminativo do Deputado Moroni Torgan, o projeto não foi definitivamente arquivado, transferindo para o plenário, a partir de então, a decisão sobre os pressupostos de constitucionalidade e juridicidade. Quanto ao mérito, em 6/12/01, por conta de aprovação de requerimento de urgência para a matéria, conforme dispõe o art. 155 do RICD, o projeto perdeu a sua apreciação conclusiva nas comissões e passou a ser de competência do plenário. Por diversas razões, como a falta de quórum para deliberação, pedidos de retirada da proposição da pauta e obstrução de votação em face de não conclusão de apreciação de

medida provisória (MP), a matéria não teve a sua tramitação concluída, encontrando-se pendente de deliberação pelo plenário.

O entendimento firmado na CCJC da Câmara dos Deputados quanto à inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria ensejou a apresentação de inúmeros projetos de resolução por parte dos parlamentares para regular o *lobby* no Brasil, tais como os PRC nº 2/1995, 23/1995, 83/1996, 121/1997, 63/2000, 87/2000, 203/2001, 103/2007, 158/2009 e 14/2011. Nas palavras de Santos (2007), “somente um marco legal amplo será capaz de prevenir e coibir abusos de poder econômico que distorcem o jogo da articulação de interesses legais, legítimos e, não raro, conflitantes, por meio de relatórios financeiros periódicos” (SANTOS, 2007, p. 433). Esses argumentos servem para contrapor a ideia de que a matéria deve restringir-se ao âmbito do Poder Legislativo.

Sobre a discussão quanto à espécie de proposição que deva ser utilizada para viabilizar a regulamentação do *lobby* no país, o Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), autor do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 – o qual é objeto de análise no item 4.7.2 –, defende, na justificativa de sua proposta, a adoção de projeto de lei ordinária – em sentido formal e material –, argumento que colabora com a discussão sobre a controvérsia, ora analisada, referente à adequação da espécie normativa a ser utilizada para regular a matéria:

Entendeu naquela ocasião a Câmara dos Deputados que as atividades de *lobby* no Poder Legislativo somente poderiam ser reguladas por meio de resolução, por tratar-se de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Segundo o mesmo raciocínio, sequer poderia ser objeto de Decreto Legislativo, disciplinando a matéria no âmbito das duas Casas, pois nesse caso haveria interferência recíproca entre elas, reduzindo a sua autonomia administrativa (BRASIL, 2007).

E arremata o Deputado Carlos Zarattini:

Em que pese o fato de não se tratar, no caso, da regulamentação daqueles dispositivos, ou do exercício das competências nele descritas, que se dirigem à organização, funcionamento, polícia, criação, transformação e extinção de cargos, mas de normas de direito público que estabelecem obrigações para particulares em suas relações com o Estado e seus organismos – matéria, portanto, passível de veiculação por **lei ordinária** em sentido material e formal – prevaleceu o entendimento, sendo, portanto, oportuno que se volte a este assunto propondo iniciativa legislativa que afaste o óbice apontado, mas conduza a um resultado suficiente no plano jurídico para disciplinar a

conduta e atuação de pessoas físicas e jurídicas voltadas a influenciar o processo legislativo (BRASIL, 2007) (grifo meu).

A favor de que o instrumento pertinente para tratar da regulamentação das atividades de *lobby* no âmbito exclusivo das Casas Legislativas é o projeto de resolução, o Deputado Mendes Ribeiro Filho, autor do Projeto de Resolução nº 14, de 2011, defende na justificção da proposição:

Tramita na Câmara projeto de lei do Senador Marco Maciel, de 1990, que se encontra pronto para pauta há mais de dez anos, mas não há consenso na Casa, e foi aprovado parecer na Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria. Ficou claro, neste parecer, que cada poder deve regular o assunto internamente. Portanto, o Executivo deve estabelecer suas regras; no Legislativo, cada Casa deve estabelecer, no Regimento Interno, as condições e formas de dar transparência à atividade de grupos de interesse legítimos (BRASIL, 2011).

Na visão do Deputado Mendes Ribeiro Filho, o estabelecimento de regulamentação deve ser exercido separadamente por cada poder, e, no âmbito do Poder Legislativo federal, por cada Casa do Congresso Nacional. Contudo, no parecer do Projeto de Resolução nº 14, de 2011, o Deputado Osmar Serraglio, relator da proposta, ainda que tenha opinado pela constitucionalidade e juridicidade da matéria, defendeu uma norma de caráter mais amplo para disciplinar o tema, ao apontar, ainda que veladamente, o projeto de lei como o melhor instrumento para tal normatização. Nas palavras do relator:

É compreensível que, num projeto de resolução, a regulamentação das atividades de *lobby*, com o credenciamento e a divulgação pública da relação dos agentes credenciados, tenha um caráter limitado e que não se aprofunde o tratamento legislativo do assunto com regras detalhadas. Entretanto, o assunto é merecedor de uma abordagem legislativa mais geral, que possa garantir à sociedade brasileira que as atividades tendentes a influenciar a elaboração e a aprovação de leis não derivem para males como o tráfico de influência e a corrupção. Assim, sou favorável quanto ao mérito, realçando que o tema deve ser mais estudado e debatido no âmbito da própria Câmara dos Deputados, no sentido de se aperfeiçoar os instrumentos regimentais com regras mais minuciosas acerca da conduta dos *lobbies* de natureza privada em suas dependências. Tal debate poderia, inclusive, produzir os subsídios para a elaboração de normas gerais para regulamentar as atividades de empresas privadas, agindo individualmente ou por meio de representantes, voltadas para o *lobby*, não apenas no Parlamento, mas também nos outros poderes da República (BRASIL, 2011a).

Sobre o mérito do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do ex-Senador Marco Maciel, pode-se entender que se trata de um símbolo por ter sido considerado praticamente a iniciativa pioneira no âmbito do Legislativo federal brasileiro e o que mais longe chegou ao longo percurso legislativo de tramitação bicameral. Contudo, o conteúdo da proposição é considerado relativamente restrito para os tempos atuais, uma vez que trata da atividade de *lobby* com atuação apenas no Poder Legislativo e dispõe de sanções consideradas brandas aos que infringirem as suas disposições, o que requereria atualização em seu conteúdo com vistas a levantar novas ideias ao debate sobre a matéria.

4.7.2 Projeto de Lei nº 1.202, de 2007

O Projeto de Lei nº 1.202, apresentado na Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, do Partido dos Trabalhadores pelo Estado de São Paulo, é pelo menos em tese a mais completa e abrangente proposição sobre a regulamentação da prática do *lobby* em tramitação no Congresso Nacional. A matéria possui conteúdo idêntico – inclusive na sua justificação – ao do Projeto de Lei nº 5.470, de 2005, de autoria do ex-Deputado Zarattini, pai do Deputado Carlos Zarattini. Este projeto de lei, apresentado em julho de 2005, foi arquivado definitivamente em 16/11/05, em virtude de “interpretação regimental da Mesa Diretora, que determinou a sua devolução ao autor por considerar que já havia sido rejeitado, na mesma sessão legislativa, o Projeto de Lei nº 1.713/2003” (SANTOS, 2007, p. 443). A referida prejudicialidade teve por base o que prescreve o art. 163 do RICD, o que impediu a análise do mérito do Projeto de Lei nº 5.470, de 2005. Ademais, tendo em vista que o Deputado Zarattini, ao tentar a reeleição para o cargo de Deputado Federal no pleito ocorrido em outubro de 2005, logrou apenas a suplência da coligação partidária, não pôde, como autor da matéria, reapresentar a proposição, uma vez que o art. 105 do RICD dispõe que somente cabe ao autor ou autores, na condição de parlamentares eleitos, por meio de requerimento, solicitar o desarquivamento da proposta, por motivo de término de legislatura.

Para Santos (2007, p. 442), referindo-se ao PL nº 1.202, de 2007, “trata-se, sem dúvida, da proposição de conteúdo mais abrangente, e mais completo, até agora apresentada no âmbito do Poder Legislativo, (...) busca, na experiência internacional, importantes

subsídios para sua formulação”. Dada a amplitude do conteúdo desse projeto de lei, boa parte das questões que suscitam a atuação dos grupos de pressão estão contempladas na proposição.

Soares (2014), em matéria divulgada em jornal de grande circulação no país, levanta informações a respeito do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007:

O texto é inspirado em modelos estrangeiros de regulamentação, principalmente o norte-americano. A matéria especifica que os lobistas precisariam ser cadastrados junto aos poderes Executivo e Legislativo. Além disso, prevê que sejam abertas as quantias investidas por empresas na atividade e que haja a divulgação dos encontros de lobistas com deputados e senadores (SOARES, 2012).

Conforme se pode depreender da análise do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, a matéria abrange os três poderes da União, com destaque para o Legislativo e o Executivo. É o que se verifica na ementa e no art. 1º da proposição, que faz referência a órgãos e entidades da Administração Pública federal (excluindo, portanto, as esferas estadual e municipal).

A fim de garantir clareza à matéria, o art. 2º do projeto define determinados termos e expressões, tais como decisão administrativa, órgão público decisor, entidade representativa de grupo de interesse, recompensa, presente, dirigente responsável e, como não poderia deixar de ser, lobista ou agente de grupo de interesse e *lobby*. Para tanto, o autor da proposta considera *lobby* “o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros” (BRASIL, 2007). Por sua vez, o inciso VII do art. 2º, em consonância com o escopo da presente pesquisa, define o lobista, figura protagonista do projeto de lei, da seguinte maneira:

Art. 2º Para fins do disposto nesta lei, considera-se:

.....
.....

VII – lobista ou agente de grupo de interesse: o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa (BRASIL, 2007).

Com vistas a tornar ilegal o recebimento, por parte dos agentes público e político – seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau –, de retribuição oferecida por entidade representativa de grupo de pressão ou por alguém que atua na defesa de interesse, a proposta menciona o que vem a ser recompensa e presente, não admitindo esses ganhos, importando em ato de improbidade a sua percepção, salvo se o benefício não afetar o equilíbrio e a isenção do representante público.

Como não poderia deixar de constar em uma proposta que trata da regulamentação do *lobby*, é previsto também o cadastramento das pessoas físicas e jurídicas que exercem atividades tendentes a influenciar o processo decisório. Uma vez aprovada a matéria, passa a ser obrigatório o controle dos órgãos responsáveis por essa atuação, cabendo a eles o devido credenciamento. Este registro inclui as assessorias parlamentares dos órgãos públicos que fazem a cobertura rotineira dos trabalhos no Congresso Nacional.

Para efeito de registro, que será renovado anualmente, a proposição prevê ainda a indicação de apenas dois representantes por entidade de grupo de pressão – um titular e um suplente –, devendo estes fornecer aos agentes públicos e políticos informações de caráter técnico, documental e instrutivas de maneira geral. Esses representantes passam a ter, uma vez aprovado o projeto, a obrigação de encaminhar ao Tribunal de Contas da União (TCU), até 31 de dezembro de cada exercício financeiro, documento revelando as atividades de *lobby* junto aos órgãos públicos federais, com declaração discriminada sobre elas, contendo a natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativo à sua atuação junto aos órgãos da Administração Pública federal. A proposição sugere, ainda, a divulgação da relação das proposições de interesse do grupo de pressão e das despesas efetuadas pelo declarante, sendo rejeitadas as solicitações de registro para os representantes que, nos últimos doze meses ao pedido de credenciamento, tenham exercido cargo público efetivo ou de comissão, no caso de atividade para a elaboração de proposição legislativa objeto de sua interferência profissional. Para respaldar a desejada transparência a esse processo, caberá ao TCU divulgar relatório sobre as atividades de *lobby* até o dia 31 de março do exercício seguinte.

Dentre as apenações estabelecidas no Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, merece destaque o que dispõe o § 5º do art. 7º, que prevê:

Art. 7º

§ 5º A omissão de informação, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou, na constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis (BRASIL, 2007).

Iniciativa original é o que prevê o § 8º do art. 3º, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os representantes dos grupos de pressão participarem de curso de formação específico, em que serão abordados conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e procedimentos de prestação de conta, sendo os custos desses treinamentos arcados às expensas dos grupos de pressão.

A fim de contribuir com o livre acesso aos trabalhos do Congresso Nacional, processo esse que favorece a democratização da participação, o art. 10 da proposição não considera como atividade de pressão a atuação de pessoas que acompanhem as atividades legislativas em caráter temporário, por interesse meramente pessoal ou que, pela notoriedade, sejam convidadas a expressar opinião ou esclarecimento em audiência pública. Para isso, essas pessoas não podem receber retribuição pecuniária.

Sobre o instituto da audiência pública, a proposta não inova, mas estimula essa participação popular, já prevista no art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Trata-se de um instrumento colocado à disposição de setores públicos e privados para viabilizar a troca de ideias entre diferentes segmentos da sociedade, que na visão neoinstitucionalista depende de regras para organizar e sistematizar os procedimentos institucionais.

Como se trata de uma proposição legislativa apresentada em 2007, o projeto de lei carece de atualização, especialmente quanto às menções pecuniárias, que têm como base de cálculo a já extinta Unidade Fiscal de Referência (Ufir). O projeto de lei carece ainda de dispositivo que aborde mais amplamente o processo de divulgação da atividade de *lobby*. Nas palavras de Santos (2007, p. 447), “embora preveja a obrigatoriedade da divulgação dos dados fornecidos pelas entidades de representação de interesses, não estabelece a sua disponibilização *on-line* e a obrigatoriedade de um sistema público de consultas”.

Na justificação apresentada pelo autor, o Deputado Carlos Zarattini destaca a experiência internacional, como a dos Estados Unidos, onde se demonstra a crescente importância da presença do *lobby* junto aos órgãos públicos. Segundo o autor:

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 (BRASIL, 2007).

A pretensão política do autor com a apresentação da proposição é disciplinar a conduta dos lobistas, dos servidores públicos e agentes políticos, para que não haja abusos e conflitos de interesse. A proposição visa garantir a transparência das atividades dos grupos de pressão e a responsabilização de quem não observar as suas disposições.

Relativamente à tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, o referido projeto de lei foi apresentado pelo autor em 30/5/07 e despachado pela Mesa Diretora à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – que foi autorizada a emitir apenas parecer pela constitucionalidade e juridicidade (parecer terminativo), conforme previsto no art. 54 do RICD (BRASIL, 2014). Por sua vez, a CTASP ficou incumbida de proferir o parecer de mérito da matéria, ficando o projeto de lei sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, de acordo com previsão do art. 24 do RICD (BRASIL, 2014), com regime de tramitação ordinária (RICD, art. 52, inciso I) (BRASIL, 2014).

Em 2012, mais precisamente no dia 22 de março, com base no art. 141, e na forma do art. 32, inciso IV, alíneas “d” e “i”²¹, do RICD (BRASIL, 2014), foi revisto o despacho inicial ao projeto, ensejando uma redistribuição da matéria em razão de requerimento

²¹ Dispõe o art. 32, IV, “d” e “i”:

Art.

32.....
d) assuntos atinentes aos **direitos e garantias fundamentais**, à organização do Estado, à organização dos poderes e às funções essenciais da Justiça;

.....

i) nacionalidade, **cidadania**, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros, emigração e imigração; (grifo meu) (BRASIL, 2014).

apresentado pelo Deputado Cesar Colnago (PSDB/ES), membro da CCJC e relator do projeto à época. Isso resultou em que a CCJC emitisse também parecer sobre o mérito do projeto, assim como a matéria passou a se sujeitar à apreciação do plenário, por força do disposto no art. 24, inciso II, letra “e”²², do RICD. Isso significa que, além da CTASP e da CCJC, a proposição também passou a ser submetida à discussão e votação do pleno da Câmara dos Deputados para a sua definitiva apreciação.

Em 26/6/07, o Presidente da CTASP designou como relator do projeto o Deputado Milton Monti, do Partido Republicano pelo Estado de São Paulo (PR/SP). Esgotado o prazo regimental na comissão, não foram apresentadas emendas ao projeto. Em 10/7/08, o relator apresentou o seu parecer pela aprovação da matéria. Em 26/11/08, em reunião deliberativa ordinária, o parecer ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foi aprovado por unanimidade na CTASP. Em 2/12/08, o projeto foi recebido pela CCJC, tendo sido designado em 10/12/08 o relator, Deputado Bruno Araújo, do Partido da Social Democracia Brasileira pelo Estado de Pernambuco (PSDB/PE). Encerrado o prazo regimental de cinco sessões (RICD, art. 119, § 1º) (BRASIL, 2014), não foram apresentadas emendas ao projeto no colegiado.

Considerando-se o que dispõe o art. 105 do RICD (BRASIL, 2014) sobre arquivamento de proposições ao final de cada legislatura, em 31/1/11, último dia da 53ª Legislatura, foi arquivado o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007. Contudo, em 10/2/11, por força do parágrafo primeiro do art. 105 do RICD (BRASIL, 2014), o Deputado Carlos Zarattini, reeleito, apresentou requerimento de sua autoria para desarquivar o projeto, tendo sido este desarquivado em 17/2/11, retomando, assim, a tramitação desde o estágio em que se encontrava na legislatura anterior.

Tendo a matéria retomado o seu curso na CCJC, em 20/5/11 o Deputado Cesar Colnago (PSDB/ES) foi designado novo relator para emitir parecer ao projeto de lei. Uma vez reaberto o prazo, em 23/5/11, para que os deputados apresentassem suas contribuições por meio de emendas, não foi registrada nenhuma proposta de alteração ao projeto. Em 12/4/12, foi apresentado o parecer do relator pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa

²² Dispõe a alínea “e” do inciso II do art. 24 do RICD:

Art.

24.....

e) relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal; (BRASIL, 2014).

e, no mérito, pela aprovação na forma de substitutivo²³, uma vez que o relator buscou corrigir vícios relativos à técnica legislativa e a eventuais injuridicidades e inconstitucionalidades, os quais foram demonstrados no parecer e no próprio substitutivo.

Apesar de o parecer do relator na CCJC, Deputado Cesar Colagno, ser pela aprovação, tanto no aspecto da constitucionalidade ou juridicidade da matéria quanto no mérito, ao longo da tramitação da matéria naquele colegiado nenhum dos deputados que presidiram²⁴ essa comissão pautou o processo para discussão e votação.

Na segunda parte do parecer (Voto do Relator), o Deputado Cesar Colnago faz uma ampla análise do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, realizando inclusive levantamento doutrinário sobre o assunto em estudo. Ele destaca logo de início:

O exercício da atividade do lóbi (sic) não deve ser regulamentado meramente pela satisfação de termos uma legislação sobre o tema. Essa legislação tem que contribuir para melhorar as relações institucionais, abrir dutos de participação à sociedade e clarificar as relações de grupos de interesses com o poder público (BRASIL, 2007a).

O relator ressaltou que são poucos os países que regulamentaram a atividade de *lobby*, tendo os EUA um papel destacado nesse contexto. Bruxelas, capital da Bélgica, também se sobressai, segundo Colnago, em matéria de grupo de pressão, por ser uma das sedes da União Europeia, a qual entende necessária a presença de lobistas. Na visão do relator, a maior parte dos países que trataram normativamente do assunto o fizeram apenas em relação ao registro ou credenciamento dos lobistas. Para ele, considerando que o Estado brasileiro disciplinou em diferentes diplomas legais a moralidade, a transparência, a imparcialidade e a vedação de recebimento de vantagens indevidas, restaria apenas acrescentar à legislação o credenciamento dos lobistas nas instituições públicas e fazer remissão das sanções pertinentes ao descumprimento da legislação ao ordenamento jurídico vigente (BRASIL, 2007b). Nesse particular, há que se fazer uma consideração a respeito do ponto de vista do Deputado Cesar Colnago, uma vez que outros aspectos podem ser considerados na regulamentação da

²³ Substitutivo é uma emenda parlamentar apresentada como sucedânea à parte de outra proposição, quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto, considerando-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. Quando da discussão e votação da matéria em plenário, o substitutivo de comissão tem prioridade sobre a matéria original (RICD, art. 118, § 4º, e art. 191, II) (BRASIL, 2014).

²⁴ O mandato dos dirigentes de uma comissão na Câmara dos Deputados é de aproximadamente uma sessão legislativa, iniciando-se com a posse dos escolhidos para os cargos de presidente, primeiro, segundo e terceiro-vice-presidentes, com duração até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição (RICD, art. 39) (BRASIL, 2014).

atividade de *lobby*, como a definição de termos e expressões, limitações sobre o exercício profissional, apresentação de relatório de atividades, divulgação pública das interferências junto ao Estado, métodos de transparência, dentre outras peculiaridades.

De acordo com o seu parecer, o relator do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, na CCJC da Câmara dos Deputados defende que deve haver tratamento distinto entre representantes de interesses de instituições privadas e de entidades públicas. Em seu entendimento, os representantes de órgão público atuam como defensores de interesses do poder público, ou seja, no interesse estatal, bem diferente dos interesses privados, quando se trata de instituições particulares.

Considerando-se a competência do relator da CCJC de observar a aplicação da boa técnica legislativa, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea “a”, do RICD, o Deputado Cesar Colnago levanta a discussão sobre a conceituação de termos presentes no art. 2º do projeto original. Ele destaca que ao longo do texto essas expressões não têm qualquer menção ou aplicação. Por isso, propõe sua exclusão do texto da proposição.

O relator aponta ainda vício de iniciativa relativo à criação de competência para a Controladoria-Geral da União, constante do § 1º do art. 3º do projeto de lei. Segundo o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, combinado com a alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal (BRASIL, 2007b), a iniciativa de atribuir competência a órgão do Poder Executivo é privativa do chefe do Poder Executivo federal, não sendo possível o autor do PL nº 1.202, de 2007, o Deputado Carlos Zaratini, propor regulamentação sobre esse aspecto.

Segundo consta no parecer do Deputado Cesar Colnago, a falta de definição do que vem a ser abuso econômico, presente no § 6º do art. 7º da proposição, torna o dispositivo injurídico, pois “o particular ou o órgão público não poderão saber, de antemão, até onde sua prática se configura” (BRASIL, 2007b). Vale mencionar, no entanto, que o autor do projeto, ao mencionar a Lei nº 4.137, de 1962, mostrou-se desatualizado, uma vez que tal norma foi expressamente revogada pela Lei nº 8.884, de 1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em autarquia e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infringências contra a ordem econômica.

Quanto ao art. 9º do projeto de lei, este define o que vem a ser improbidade administrativa. Segundo o relator, a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), já definiu a expressão, não sendo pertinente outra definição para tal, ainda

que a nova redação se coadune com a já existente. Sobre a transparência e divulgação das atividades de *lobby*, o substitutivo do relator sugere contemplar a rede mundial de computadores (internet) para a democratização da informação referente às atividades de intermediação no processo decisório.

Segundo norma regimental, quando ocorre apreciação pelo plenário, o substitutivo de comissão tem preferência sobre a proposição original (RICD, art. 191, II a V), salvo requerimento aprovado que inverta essa ordem. Isso significa que, uma vez pautada a matéria para ser analisada em plenário, primeiramente será discutido e votado o último substitutivo apresentado por relator, o qual, se aprovado, prejudica a proposição original. Em caso de rejeição do substitutivo, o projeto de lei original é colocado em discussão e votação. Resta assim aguardar, após a apreciação na CCJC, qual seria a articulação política em relação à apreciação da matéria em plenário.

Encerrada a 54ª Legislatura, correspondente aos anos de 2011-2014, mais uma vez o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foi arquivado, em 31/1/15, conforme prevê o art. 105 do RICD. Todavia, como o autor, o Deputado Carlos Zarattini, foi reeleito para o cargo de Deputado Federal, apresentou requerimento em 5/2/15 para o seu desarquivamento, o qual foi devidamente aprovado em 11/2/15. Assim, iniciada uma nova legislatura (2015-2018), tendo a proposição retomado o seu curso anterior – em que teve aprovado o parecer de mérito na CTASP e a apresentação do parecer terminativo e de mérito na CCJC –, o projeto ainda aguarda ser pautado para discussão e votação nesse colegiado. Contudo, necessário se faz salientar que com a eleição do ex-Deputado Cesar Colnago para o cargo de Vice-Governador para o Estado do Espírito Santo, em 15/4/2015 o Presidente da CCJC da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira, designou a Deputada Cristiane Brasil para a função de relatora da matéria no colegiado. Esta, por sua vez, pode apresentar um conteúdo diferenciado em seu parecer quando comparado ao do ex-relator, sendo facultativo aproveitar o trabalho realizado pelo ex-parlamentar.

Apresenta-se a Quadro 18 com cotejamento do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, com o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, construída a partir da análise de dispositivos constantes nas duas proposições, por consider-se as principais propostas em tramitação no Congresso Nacional.

Quadro 18 – Projetos de Lei nº 6.132, de 1990, e 1.202, de 2007 – comparação de dispositivos

Projeto de Lei nº	Autor	Regulamentação – Credenciamento
6.132/90	Marco Maciel	Para o Congresso Nacional – pelas Mesas da CD e do SF (ementa e art. 1º).
1.202/07	Carlos Zarattini	Para toda a Administração Pública federal – No Poder Executivo, a ser viabilizado pela Corregedoria-Geral da União (CGU) (art. 3º).
		Objeto do credenciamento
6.132/90	Marco Maciel	Pessoas físicas e jurídicas que procuram influenciar o processo legislativo (ementa e art. 1º).
1.202/07	Carlos Zarattini	Pessoas físicas e jurídicas que visam influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa em qualquer instância da Administração Pública federal (art. 3º).
		Quarentena para a prática do lobby
6.132/90	Marco Maciel	Sem previsão.
1.202/07	Carlos Zarattini	Pessoas físicas e jurídicas que tenham exercido, nos doze meses anteriores ao requerimento de credenciamento, cargo público ou em comissão, com participação, direta ou indiretamente, na produção da proposição legislativa (art. 3º, § 5º).
		Prestação de contas
6.132/90	Marco Maciel	Duas vezes por ano, perante as Mesas da CD e do SF (art. 3º).
1.202/07	Carlos Zarattini	Uma vez por ano, ao TCU (art. 7º).
		Divulgação das informações
6.132/90	Marco Maciel	As Mesas da CD e do SF divulgarão, semestralmente, relatórios, de acesso público, com as declarações dos lobistas credenciados (art. 7º, I).
1.202/07	Carlos Zarattini	O TCU divulgará, anualmente, relatórios com as declarações das pessoas físicas e jurídicas credenciadas (art. 7º, § 4º).
		Penalidades por desvio de conduta
6.132/90	Marco Maciel	. Advertência: por omissão nas declarações, tentativa de ocultar dados e de confundir a Administração. . Cassação do credenciamento: em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções penais previstas em lei (art. 5º).
1.202/07	Carlos Zarattini	. Improbidade administrativa: sujeito às penas previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 1992. . Demissão a bem do serviço público: art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990 (art. 9º).
		Audiência pública
6.132/90	Marco Maciel	Convite para comparecimento, no mesmo dia, horário e local, às pessoas físicas e jurídicas que defendem interesses antagônicos (art. 7º, II).

1.202/07	Carlos Zarattini	Na hipótese de haver defensores e opositores à matéria em exame, o órgão promotor procederá de forma que possibilite a audiência de diversas correntes de opinião, com o número máximo de seis expositores (art. 5º, § 1º).
Treinamento para lobistas		
6.132/90	Marco Maciel	Sem previsão.
1.202/07	Carlos Zarattini	É obrigatória a participação, no prazo de 180 dias do deferimento do credenciamento, à custa dos lobistas, em curso de formação específico com conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (art. 4º, § 8º).

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes o PL nº 6.132, de 1990, e o PL nº 1.202, de 2007.

4.7.3 Análise comparativa temporal dos principais projetos em tramitação sobre *lobby* no Congresso Nacional

É longo o período de tramitação no Congresso Nacional dos projetos de lei e dos projetos de resolução sobre regulamentação do *lobby* no Brasil, especialmente quanto aos PL nº 6.132, de 1990, e 1.202, de 2007. Para que se verifique o extenso percurso dessas proposições, realiza-se análise sobre o seu período de tramitação, indicado nas Tabelas 1 e 2. Para efeito de comparação, levanta-se a média de tempo de tramitação de outras proposições no Parlamento federal pesquisadas por outros autores, mais especificamente por Queiroz (2014) e Gomes (2011).

Tabela 1 – Tempo de tramitação do Projeto de Lei nº 203, de 1989, e do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990

Órgão	Data	Ação legislativa	Tempo de tramitação no órgão (em dias corridos)	Tempo acumulado (em dias corridos)
Plenário	2/8/89	Apresentação do PL nº 203, de 1989, no Senado Federal	Início da tramitação	-
Mesa Diretora	2/8/89	Distribuição às comissões e início do prazo de emendas	-	-
SSCLSF	10/8/89	Encerramento do prazo para emendas	6	6
SSCLSF	10/8/89	Designação de relator	-	6
Diretoria-Geral	27/4/90	Organização do processo	257	263

SCP	27/4/90	Encaminhamento à CCJC	-	263
CCJC	10/5/90	Parecer do relator	13	276
Plenário	13/11/90	Leitura da matéria	183	459
SSCLSF	14/11/90	Aguardando inclusão na Ordem do Dia	1	460
Plenário	14/11/90	Providências diversas	-	460
Plenário	26/11/90	Providências diversas	12	472
Plenário	27/11/90	Providências diversas	1	473
Plenário	28/11/90	Providências diversas	1	474
Plenário	11/12/90	Providências diversas	13	487
Plenário	12/12/90	Aprovação do PL no Senado Federal	1	488
SSEXP	17/12/90	Envio do PL à Câmara dos Deputados	35	523
Plenário	23/1/91	Recebimento do PL na Câmara dos Deputados e demais providências – novo número na CD: PL nº 6.132, de 1990	36	559
CCJC	8/5/91	Designação de relator	105	664
Mesa Diretora	3/10/91	Providências diversas	145	809
Mesa Diretora	26/3/92	Designação de relator na Mesa Diretora	173	982
Mesa Diretoria	30/3/92	Apresentação de parecer	4	986
Mesa Diretora	14/5/92	Aprovação do parecer pela inconstitucionalidade e injuricidade	44	1.030
CCJC	25/3/93	Prazo para apresentação de emendas	313	1.343
CCJC	16/6/93	Aprovação de parecer	81	1.424
Mesa Diretora	24/8/93	Apresentação de recurso	68	1.492
Plenário	19/10/93	Aprovação de recurso	55	1.547
Plenário	22/02/94	Adiamento da apreciação preliminar	123	1.670
Plenário	31/10/01	Apresentação de requerimento de urgência	2.528	4.198
Plenário	6/12/01	Aprovação de requerimento	36	4.234
Plenário	13/3/03	Última vez que a matéria foi levada ao plenário da Câmara dos Deputados	642	4.876
-	31/1/15	Final de 54ª Legislatura	4.332	9.208
TOTAL	-	-	-	9.208

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes os portais eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Tabela 2 – Tempo de tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007

Órgão	Data	Ação legislativa	Tempo de tramitação no órgão (em dias corridos)	Tempo acumulado (em dias corridos)
Plenário	30/5/07	Apresentação do projeto de lei na Câmara dos Deputados	Início da tramitação	-
Mesa Diretora	14/6/07	Distribuição às comissões	13	13
CCP	15/6/07	Publicação	1	14
CTASP	15/6/07	Recebimento da proposição	-	14
CTASP	26/6/07	Designação de relator	11	25
CTASP	27/6/07	Prazo para emendas	1	26
CTASP	12/7/07	Encerramento do prazo para emendas	15	41
CTASP	21/12/07	Apresentação do parecer	159	200
CTASP	29/5/08	Devolução do parecer ao relator	158	358
CTASP	10/7/08	Reapresentação do parecer	41	399
CTASP	12/11/08	Reunião ordinária (retirado de pauta)	122	521
CTASP	26/11/08	Aprovação do parecer	14	535
CTASP	1/12/08	Encaminhamento à CCP	5	540
CCP	1/12/08	Publicação do parecer	-	540
CCJC	2/12/08	Recebimento da proposição	1	541
CCJC	10/12/08	Designação do relator	8	549
CCJC	11/12/08	Prazo para emendas	1	550
CCJC	12/2/09	Encerramento do prazo para emendas	61	611
Mesa Diretora	31/1/11	Arquivamento – final de legislatura	713	1.324
Mesa Diretora	10/2/11	Requerimento de desarquivamento	10	1.334
Mesa Diretora	17/2/11	Desarquivamento	7	1.341
CCJC	8/4/11	Recebimento da proposição	51	1.392
CCJC	20/5/11	Designação de relator	42	1.434
CCJC	23/5/11	Reabertura de prazo para emendas	3	1.437
CCJC	7/6/11	Encerramento de prazo	14	1.451

		para emendas		
CCJC	17/7/11	Apresentação de requerimento	41	1.492
CCJC	2/8/11	Aprovação de requerimento	15	1.507
Plenário	13/3/12	Alteração da distribuição inicial	215	1.722
Mesa Diretora	22/3/12	Alteração deferida	9	1.731
CCP	22/3/12	Registro	-	1.731
CCJC	12/4/12	Apresentação de parecer	20	1.751
CCJC	4/6/13	Retirada de pauta	406	2.157
CCJC	12/6/13	Apresentação de requerimento	8	2.165
CCJC	18/6/13	Aprovação de requerimento	6	2.171
-	31/1/15	Final da 54ª Legislatura	587	2.758
TOTAL	-	-	-	2.758

Fonte: elaboração própria, tendo como fonte o portal eletrônico da Câmara dos Deputados.

Os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 são relevantes para esta pesquisa quando comparados com os estudos de Queiroz (2014) e Gomes (2011), os quais calcularam a média de tempo de tramitação, no Congresso Nacional, de outras proposições. O objetivo dessa sistematização comparativa de tempo médio de tramitação das proposições é identificar se é ou não demasiado o período que os projetos sobre *lobby* se encontram em discussão e votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Em última análise, esse exame busca fazer deduções sobre o interesse político pela deliberação da matéria.

Preliminarmente, cumpre destacar que, considerando-se que as proposições em análise são do tipo projeto de lei ordinária, o cotejamento desta pesquisa com outros estudos concentra suas análises nessa modalidade de proposta. Além disso, em conformidade com o inciso III do art. 105 do RICD, é de se destacar que, em nenhuma hipótese, o PL nº 6.132, de 1990, será arquivado pela Câmara dos Deputados, uma vez que cumpriu uma importante etapa de sua tramitação: a aprovação pelo Senado Federal. Com o objetivo de estabelecer referencial aos dados levantados, a contagem do prazo de tramitação foi considerada até o dia 31/1/15, data de encerramento da 54ª Legislatura e para efeito de contagem do tempo de tramitação, considerou-se o mês com 30 dias e o ano com 365 dias

Como ponto de partida dessa análise, cumpre extrair das Tabelas 1 e 2 o somatório de dias que cada um dos projetos de lei sobre *lobby* consumiu, até então, em suas tramitações.

Enquanto o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, desde a sua apresentação no Senado Federal, sob o nº 203, de 1989, até 31/1/15, gastou 9.208 dias, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, consumiu, até 31/1/2015, 2.758 dias corridos. Convertendo esses dias em anos, e considerando para efeito de facilitação de cálculo que cada ano tenha 365 dias, independentemente de haver nesse intervalo de tempo ano bissexto, tem-se para o primeiro caso mais de 25 anos de tramitação, enquanto para o PL nº 1.202, de 2007, obteve-se aproximadamente sete anos e meio. Em termos absolutos, a partir do cotejamento com os estudos de Queiroz (2014) e Gomes (2011), a seguir apresentados, tanto 25 como 7,5 anos são considerados períodos de tramitação relevantes.

Queiroz (2014), patrocinado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), realizou estudo sobre a produção legislativa de 2013 no Congresso Nacional. Tratou, dentre outras análises, de levantamento sobre o tempo médio de tramitação de proposições aprovadas naquele ano. Segundo Queiroz, “em números consolidados, (...) os parlamentares aprovaram 186 proposições distribuídas na seguinte proporção por tipo legislativo: 109 (59%) PLs, 40 (21%) PLNs, 29 (16%) MPs, 5 (3%) PECs e 3 (1%) PLPs” (QUEIROZ, 2014).

Com vistas à obtenção de exatidão na contagem do tempo médio de tramitação das proposições analisadas, Queiroz considerou:

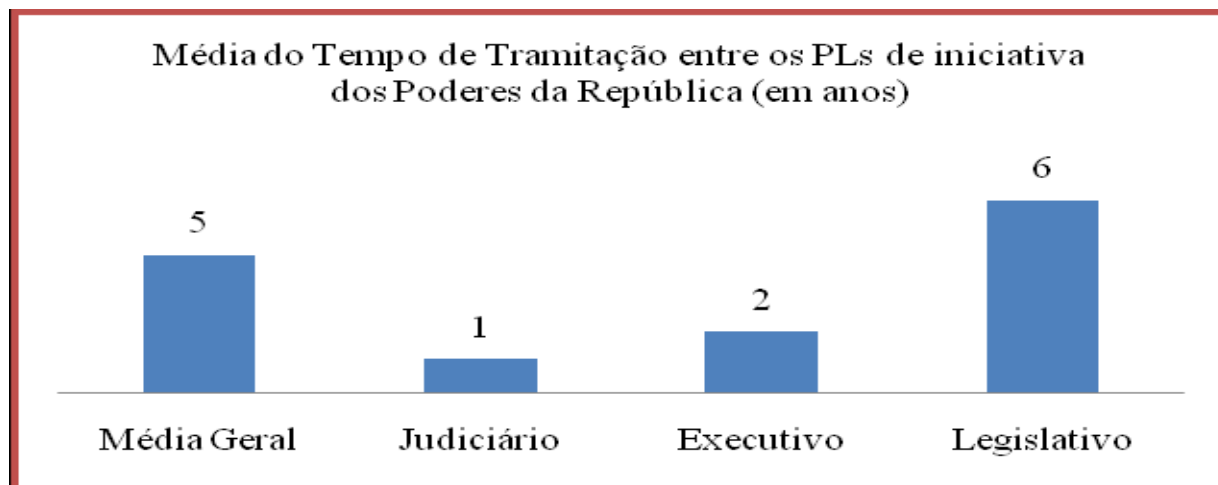
A data de apresentação da proposição e a data em que a matéria teve sua tramitação concluída no processo legislativo, ou seja, na data de aprovação na última Casa – para proposições apreciadas em plenário – ou no término do prazo recursal (na última Casa) – para aquelas apreciadas em caráter conclusivo nas comissões (QUEIROZ, 2014).

Para Queiroz (2014), o tempo médio de deliberação dos 109 projetos de lei foi de cinco anos. A análise sobre o tempo de tramitação por agente político que detém o poder de iniciativa legislativa é relevante para o escopo desta pesquisa, uma vez que todas as tentativas de estabelecimento de um marco regulatório para a atividade de *lobby* no Brasil foram de iniciativa de deputados e senadores. Assim, Queiroz destaca que as matérias constantes dos projetos de lei de autoria de parlamentar são “bem mais morosas, com média aproximada da seis anos” (QUEIROZ, 2014). Para melhor entendimento e visualização de seu estudo, o autor mostra essa representação no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Média de tempo de tramitação entre os PLs de iniciativa dos poderes da República

Fonte: Diap.

Comparando-se os dados temporais levantados por Queiroz (2014) com os referentes aos PL nº 6.132, de 1990, e 1.202, de 2007, ambos de autoria de parlamentares,



nota-se que estes, ainda em tramitação em 2015, apresentam tempo de tramitação bem superior às médias apuradas para os projetos de lei que se tornaram normas jurídicas em 2013.

Enquanto o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do ex-Senador Marco Maciel, apresenta um tempo de tramitação de mais de 25 anos, os projetos de lei de autoria de parlamentares que tiveram aprovação em 2013 registraram um período médio de tramitação de seis anos, o que resulta em uma relação de mais de quatro vezes para a tramitação do PL nº 6.132, de 1990 ($25/6 = 4,166$). No caso do PL nº 1.202, de 2007, apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini, a proposição se aproxima da média de 2013 levantada por Queiroz (2014), uma vez que até o final da 54ª Legislatura (31/1/15) consumiu sete anos e meio. Contudo, não se pode prever quanto tempo ainda o PL nº 1.202, de 2007, necessitará até que venha a ser definitivamente deliberado pelo Congresso Nacional.

O que se constata nesse cotejamento é a longa duração da tramitação dos projetos de lei pesquisados sobre o marco regulatório do *lobby*, sem que se tenha notado nos últimos anos movimentação política em prol da definição da matéria, seja por parte do Poder Executivo, seja no âmbito do Parlamento. A continuar nesse ritmo, muito tempo ainda tende a ser consumido até que a base de sustentação do Executivo no Congresso Nacional ou o próprio Presidente da República tome para si essa responsabilidade política com vistas a acelerar a tramitação.

Gomes (2011), em estudo realizado sobre interações entre Executivo e Legislativo referentes a políticas públicas no período de 1999 a 2006, levantou informações e calculou de forma sistêmica o tempo médio de tramitação das proposições nesse período, até a sua transformação em norma jurídica. Para isso, utilizou um banco de dados com 21.447 proposições legislativas, tendo como fontes o Sistema de Informação Legislativa da CD, planilhas da Secretaria de Tecnologia da Informação do Senado Federal (Prodasen), o portal na internet do Executivo federal, dados do Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) da Câmara dos Deputados sobre saúde e o banco de dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

Quanto ao método adotado, Gomes (2011) destaca que “o modelo foi capaz de prever com exatidão de 97,4% dos casos em que a proposição não se transformou em norma e 78,9% dos casos em que a transformação em norma se efetivou” (GOMES, 2011, p. 92). Nesse estudo, observou-se também que 81,8% de todas as proposições pesquisadas foram projetos de lei ordinária – que é a espécie de proposição mais bem aceita no meio político para propor o estabelecimento do marco regulatório amplo sobre *lobby* no Brasil, quando se considera a abrangência das matérias nos três poderes da União.

É pertinente apresentar uma síntese da pesquisa realizada por Gomes (2011) referente à situação em que se encontravam esses projetos de lei em 2009. Apenas 3,8% (583) dessas proposições foram, até aquele ano, convertidas em lei ordinária. Dessas, 35,7% foram de autoria de deputados e 23,5% de iniciativa de senadores. Isso demonstra que o processo legislativo federal se conclui em um afunilamento de ideias e interesses políticos, fazendo com que a minoria das propostas seja aprovada e se insira no ordenamento jurídico nacional. É o que entende Gomes (2011):

Sobre a situação da tramitação em março de 2009 dos PL em todos os temas recebidos na Câmara entre 1999 e 2006, 40,7% das proposições ainda se encontravam tramitando (...). Destes, 57,8% estavam apensados²⁵ a outros PL. Encontravam-se arquivados 54,2%; 1,0% foram devolvidos ao autor; 0,1% foram transformados em nova proposição. Dos aprovados pelo

²⁵ Proposições apensadas são aquelas juntadas a outra em um mesmo processo, quando duas ou mais delas possuem em seu mérito assuntos análogos, conexos, idênticos ou correlatos. Trata-se de um procedimento para evitar duplicação de esforços e viabilizar a celeridade na tramitação das matérias, racionalizando a utilização de recursos humanos e materiais (RICD, arts. 139 e 143) (BRASIL, 2014).

Congresso, 37 foram vetados totalmente (0,2%) e 3,8% foram convertidos em lei ordinária (GOMES, 2011, p. 116).

Convém destacar que, segundo Gomes (2011, p. 118), “uma grande vantagem em prol do Legislativo foi observada nas áreas político-institucional e de homenagens ou simbólicos (94,7% e 88,9%, respectivamente)”. O autor não explica quais matérias se inserem na área político-institucional, mas deduz-se que o estabelecimento do marco regulatório para as atividades de *lobby* se inseriria nesse campo do conhecimento. Das leis aprovadas provenientes de projetos de lei, 76,9% foram oriundas de parlamentares da base de sustentação do governo, o que ajuda a compreender os procedimentos de atuação legislativa do presidencialismo de coalizão. Infere-se, nesse particular, dadas as características dos projetos de lei analisados sobre o estabelecimento de marco regulatório para as atividades de *lobby*, que o apoio do chefe do Poder Executivo tende a ser decisivo para a aceitação política do pleito.

O principal proveito do estudo de Gomes (2011) para as análises desta pesquisa refere-se ao tempo médio de tramitação dos projetos de lei ordinária até sua aprovação pelo Legislativo. Segundo Gomes (2011, p. 122), esse período médio de conversão dos projetos em leis ordinárias foi de 848 dias. Se convertido em anos – considerando-se, para efeito de cálculo, o ano com 365 dias –, apura-se um pouco mais de dois anos para o período. Conforme o levantamento de Gomes, “no caso dos projetos de lei, os do Executivo obtiveram as mais rápidas tramitações (média de 451 dias, enquanto que os PL de parlamentares superaram os 1.000 dias)” (GOMES, 2011, p. 122). E prossegue o autor em suas conclusões: “Temas associados aos parlamentares, como os sobre homenagens ou simbólicos, apresentaram tramitação média prolongada (1.114 dias), enquanto que os político-institucionais tramitaram mais rapidamente (606 dias)” (GOMES, 2011, p. 122).

Ao se comparar o tempo de tramitação dos projetos de lei ordinária mais relevantes sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil com o tempo médio levantado por Gomes para as proposições dessa mesma espécie já transformadas em norma jurídica (2011), observa-se que os Projetos de Lei nº 6.132, de 1990, e 1.202, de 2007, têm períodos de trâmite bem superiores. Para uma melhor visualização e compreensão dessa diferença, a Tabela 3 apresenta essa análise comparativa.

Tabela 3 – Comparação de tempos médios de tramitação¹

A	B	C	B/A	C/A
Tempo médio de tramitação dos projetos de lei levantados por Gomes (2011)	Tempo de tramitação do PL nº 6.132/90 (até 31/1/15)	Tempo de tramitação do PL nº 1.202/07 (até 31/1/15)		
848	9.208	2.758	10,85	3,25

¹ Em dias

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes Gomes (2011) e os portais eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado federal.

Observa-se que em 31/1/15 o PL nº 6.132, de 1990, teve tempo de tramitação mais de dez vezes superior em relação aos projetos de lei ordinária levantados por Gomes (2011), enquanto o PL nº 1.202, de 2007, tramitou num período três vezes maior quando comparado com o tempo médio daquele levantamento. Assim como na comparação realizada com o estudo de Queiroz (2014), esse cotejamento aponta o excessivo período de tramitação dos projetos sobre a regulamentação do *lobby* no Congresso Nacional.

4.8 Teoria e aplicação de estudo sobre a força normativa das proposições sobre *lobby* em tramitação no Congresso Nacional

Conforme exposto na Introdução desta pesquisa, o estudo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007) estabeleceu tipos ideais de legislação sobre a regulação do *lobby* (fraco, médio e forte). Além dos autores oferecerem essa classificação, sua pesquisa levantou as opiniões de lobistas, políticos e legisladores para obter a percepção desses integrantes do processo decisório quanto ao ambiente regulatório em seus países. Para Chari, Murphy e Hogan (2007), regulamentos são regras que os legisladores devem observar para viabilizar a atividade de *lobby*, o que vai ao encontro dos fundamentos neoinstitucionalistas, em que as instituições estabelecem regulamentos com vistas ao equilíbrio dos sistemas social e econômico para facilitar e viabilizar as relações humanas (SANTOS, 2007). São exemplos desses regramentos, no contexto da regulamentação do *lobby*, o cadastramento junto ao órgão público; as regras sobre transparência na relação entre a atividade de *lobby* e o Estado, com vistas a inibir o desvio de comportamento; e os procedimentos de igualdade de acesso público aos dados dos lobistas.

Para a concretização do estudo, Chari, Murphy e Hogan (2007) realizaram a pesquisa em duas etapas:

1ª) verificação do estágio em que se encontravam os ambientes regulatórios, de modo a gerar uma classificação para o que denominaram de diferentes tipos ideais de regulamentação, com a seguinte distinção: fraco, médio e forte;

2ª) levantamento de percepções, por meio de questionários e entrevistas, junto aos atores interessados no tema da regulamentação do *lobby* (lobistas, políticos e legisladores), com o objetivo de verificar correlações entre os diferentes tipos ideais de ambientes de regulamentação e suas percepções.

O *Center of Public Integrity* (CPI) aproveitou o estudo realizado pelos pesquisadores e aplicou o método em cinquenta jurisdições norte-americanas (em nível federal e em 49 estados que possuem legislação sobre *lobby*), com o objetivo de analisar a eficácia das leis implementadas sobre essa atividade. Para isso, o CPI instituiu um método de pontuação baseado em 48 perguntas relativas à atividade de *lobby*. As perguntas apresentadas aos atores eram divididas em oito áreas:

- a) definição de lobista;
- b) registro individual;
- c) divulgação de gastos individuais;
- d) divulgação de gastos do empregador;
- e) registro eletrônico;
- f) acesso público aos dados do lobista;
- g) cumprimento da lei;
- h) período de carência para o exercício e registro do *lobby* por parte de ex-legislador.

Segundo Chari, Murphy e Hogan (2007), a pesquisa do CPI foi realizada inicialmente para analisar as legislações de *lobby* nos EUA, sendo uma das contribuições do estudo a possibilidade de o método ser replicado em outras jurisdições estrangeiras. Com esse entendimento, houve aproveitamento do estudo no Canadá, na Alemanha e na União Europeia (Parlamento Europeu).

Chari, Murphy e Hogan (2007) estabeleceram os seguintes atributos aos tipos ideais de regulamentação:

1) Sistemas fracamente regulamentados:

- a) há regras sobre registro individual, mas há poucos detalhes informados;
- b) não há regras para divulgação de gastos individuais, uma vez que os lobistas não são obrigados a apresentar relatórios de despesas;
- c) não há regras para divulgação de gastos do empregador do lobista;
- d) há um fraco sistema de registro *on-line*;
- e) não há previsão, por órgão estatal, de realização de revisões obrigatórias e auditorias no cadastramento;
- f) não há período de carência para que o legislador se torne um lobista.

2) Sistemas de regulamentação média:

- a) as regras de registro são mais rígidas do que em sistemas fracamente regulados. Nesse caso, os cadastramentos devem indicar o assunto, a proposição e a instituição governamental objeto do *lobby*;
- b) há regras sobre a divulgação individual de gastos, sendo vedado oferecer presentes, devendo as contribuições para campanha política ser divulgadas. No entanto, existem lacunas, permitindo-se consultoria de lobistas a partidos políticos para efeito de obtenção de recursos;
- c) não há previsão de relatórios de gastos do empregador;
- d) há sistema de registro *on-line*, exigindo-se poucos recursos para sua utilização e manutenção. O acesso do público a lobistas cadastrados está disponível e deve ser atualizado frequentemente, apesar de não serem publicadas divulgações de gastos;
- e) um órgão estatal pode realizar revisões obrigatórias e auditorias no cadastramento, embora seja improvável que esse órgão julgue violações dos regulamentos, dada a sua falta de recursos e informações;
- f) há um período de carência entre a saída do cargo de legislador e o seu registro como lobista.

3) Sistemas fortemente regulamentados:

- a) as regras sobre o registo são as mais rígidas dentre os demais sistemas analisados. Não são apenas o assunto e a instituição que devem ser informados pelo lobista, mas também o nome de todos os empregadores. Também se deve atualizar quase que imediatamente quaisquer alterações no registo, com fornecimento da fotografia do lobista;
- b) são robustas as divulgações de gastos individuais, em contraste com os dois outros sistemas. Os rendimentos do lobista deve ser divulgado, assim como devem ser contabilizados e discriminados todos os seus gastos. Todas as pessoas que são remuneradas devem ser identificadas;
- c) os gastos do empregador também devem ser rigorosamente divulgados. Diferentemente dos outros dois sistemas, o empregador de um lobista é obrigado a apresentar relatório de gastos, assim como todas as remunerações devem ser divulgadas;
- d) há um sistema *on-line* de registo, com acesso ao público, o qual deve ser atualizado com frequência;
- e) órgãos estatais devem realizar revisões obrigatórias e auditorias, havendo penalidade legal pela apresentação tardia e incompleta do registo do lobista;
- f) há um período de carência entre a saída do cargo de legislador e o seu registo como lobista.

O aproveitamento do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) à presente pesquisa necessita de alguns esclarecimentos. Trata-se de uma adaptação do modelo apresentado pelos pesquisadores norte-americanos às propostas de regulamentação brasileira para a atividade de *lobby*. Em primeiro lugar, a classificação de tipos ideais foi criada para medir ambientes legislativos em que já tenham sido aprovados marcos regulatórios. Já o modelo a ser adaptado à realidade brasileira se baseia em proposta de regulamentação, uma vez que o Brasil ainda discute o seu modelo ideal, tendo em vista que estão em curso no Congresso Nacional projetos de lei e de resolução com esse intuito. Trata-se de uma tentativa de medir a tendência que se anuncia no cenário regulatório nacional, ainda que não se conheça ao certo quando as propostas de regulamentação serão deliberadas no Congresso Nacional ou mesmo se surgirão novas ideias a serem formalizadas por meio de novas proposições legislativas.

Independentemente dos resultados obtidos, espera-se que a aplicação do modelo à realidade brasileira sirva de estímulo a outros estudos semelhantes.

O emprego do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) à presente pesquisa ocorre apenas em nível de aplicação dos atributos dos tipos ideais de legislação sobre a regulação do *lobby*. Não se adota ou se reproduz nessa adaptação o trabalho realizado pelos pesquisadores em que, a partir de perguntas utilizadas em questionários e entrevistas, se levantaram opiniões de lobistas, políticos e legisladores com vistas a medir a correlação entre suas respostas e os atributos referentes aos tipos ideais de classificação – fraco, médio e forte.

Assim, a partir da análise dos atributos dos três tipos ideais de regulamentação, e considerando que é possível a implantação do modelo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007) a qualquer país, esta pesquisa verifica em que nível se encontra, na escala de força normativa (fraca, média ou forte), a principal proposição em tramitação no Congresso Nacional sobre a regulação do *lobby*, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Cumpram-se os critérios que levaram à escolha do PL nº 1.202, de 2007, como objeto de aplicação da pesquisa de Chari, Murphy e Hogan (2007). No universo de projetos de lei e de resolução relacionados, respectivamente, nos Quadros 16 e 17, desconsideraram-se as proposições arquivadas, por não mais estarem ativas ou tramitando. Assim, restaram apenas quatro proposições: PL nº 6.132, de 1990; PL nº 7.005, de 2013; PL nº 1.202, de 2007; e PRC nº 14, de 2011.

Dentre as proposições restantes, excluiu-se o PRC nº 14/2011, uma vez que os projetos de resolução tratam, em regra, da regulamentação do *lobby* apenas no âmbito do Poder Legislativo. Isso significa que essas proposições não regulam a atuação das atividades de *lobby* nos poderes Executivo e Judiciário, o que restringe o modelo de regulamentação da matéria a apenas um poder da República. Dessa forma, sobraram apenas o PL nº 6.132, de 1990, o PL nº 7.005, de 2013, e o PL nº 1.202, de 2007.

Desse grupo de projetos de lei, desconsiderou-se o PL nº 7.005, de 2013 (que dispõe sobre assinatura eletrônica), visto que, apesar de possuir disposições sobre *lobby*, não tem como escopo principal a regulamentação dessa atividade no Brasil. Por conseguinte, restaram o PL nº 6.132, de 1990, e o PL nº 1.202, de 2007, para análise do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) quanto ao modelo brasileiro de regulação. Ocorre que o PL nº 6.132/1990, de autoria do ex-Senador Marco Maciel, dispõe apenas sobre a regulamentação do

lobby no âmbito do Poder Legislativo. Essa a proposta foi considerada inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Pelo menos em tese, a iniciativa do ex-Senador deveria ser objeto de projeto de resolução, uma vez que se restringiu a procedimentos das Casas do Congresso Nacional, não cabendo sanção ou veto do chefe do Poder Executivo a essa espécie normativa. Sobre esse aspecto do PL nº 6.132, de 1990, o relator da matéria na CCJC, Deputado Moroni Torgan, assim se posicionou:

Em que pese a relevância da matéria contemplada no projeto em apreço, cuja disciplina reconhecemos oportuna e conveniente, não há como ignorar a inadequação do instrumento normativo utilizado, viciado de inconstitucionalidade formal insuperável. Com efeito, trata-se de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional, a quem a Constituição reservou competência para dispor privativamente sobre o assunto. Ora, se se trata de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se pode disciplinar a matéria por lei ordinária, a cujo processo de elaboração e transformação em norma jurídica inclui a participação do Presidente da República, através da sanção ou do veto, nos termos do art. 48 da Constituição Federal. O instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto ora em exame será, sem dúvida, resolução própria de cada uma daquelas Casas ou mesmo resolução comum, do Congresso Nacional, se se decidir pela uniformização dos procedimentos. Estes os motivos por que votamos pela inconstitucionalidade formal insanável do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990. (BRASIL, 1990a)

Diante dessas análises, restou o PL nº 1.202, de 2007, de iniciativa do Deputado Carlos Zarattini, para a aplicação do método sugerido por Chari, Murphy e Hogan (2007). Essa proposição se encontra mais atualizada do que as demais iniciativas. Além disso, dispõe sobre a matéria de forma mais ampla, contemplando não apenas o Poder Legislativo, mas também o Executivo e o Judiciário. Com o intuito de aperfeiçoar a proposta, o Deputado Cesar Colnago, relator da proposição na CCJC, apresentou, em 12/4/12, substitutivo ao projeto inicial. Assim, é sobre esse substitutivo que é aplicado o modelo de tipo ideal de legislação, como forma de avaliar o estágio em que se encontra a proposta que tende a ser adotada em nível federal no Brasil. O Quadro 19, mostrada a seguir, faz uma avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o país. Para tanto, apresenta os aspectos analisados na pesquisa de Chari, Murphy e Hogan (2007), os dispositivos contemplados no substitutivo e o cotejamento das duas primeiras colunas para avaliar se o sistema proposto é fraco, médio ou forte.

Quadro 19 – Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do lobby proposto para o Brasil

Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Substitutivo do Deputado Cesar Colnago ao PL nº 1.202/2007	Avaliação (fraca, média ou forte)
Regras sobre cadastramento	<p>. Obrigatório (art. 3º, <i>caput</i>).</p> <p>. Discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse (art. 7º, <i>caput</i>).</p> <p>. No caso de pessoa jurídica, informações sobre sua constituição, dados do grupo de pressão o qual representa e relação das pessoas que lhe prestam serviços (art. 7º, § 1º).</p>	Forte
Regras para divulgação de gastos individuais	<p>. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, <i>caput</i>).</p> <p>. No caso de pessoas jurídicas, discriminação de toda e qualquer doação ou legado recebido cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, § 2º).</p> <p>. Discriminação das despesas com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influenciar no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional (art. 7º, § 3º).</p> <p>. Preservação, por parte das pessoas físicas ou jurídicas, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, de todos os documentos comprobatórios da realização das despesas e sua disponibilização ao órgão competente, sempre que solicitado (art. 7º, § 5º).</p>	Forte
Regras para divulgação de gastos do empregador	<p>. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, <i>caput</i>).</p>	Forte
Sistema de registro <i>on-line</i>	<p>. Cadastramento será público e acessível pela rede mundial de computadores (art. 3º, parágrafo único).</p> <p>. Informações de caráter público e divulgação pela rede mundial de computadores pelo órgão competente de cada poder, devendo constar as matérias cuja discussão e deliberação seja desejada, além da indicação dos contratantes e respectivos sócios, se houver, quando se tratar de pessoa jurídica (art. 7º, § 1º).</p>	Média

Revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais	. Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Sistema de penalidade por transgressões às normas	. A infração ao disposto no <i>caput</i> do art. 5º acarretará a suspensão do credenciamento pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal (art. 5º, parágrafo único). . A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará no não credenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 7º, § 4). . As infrações dolosas serão punidas com advertência e, em caso de reincidência, com a suspensão do credenciamento pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da responsabilidade criminal, quando cabível (art. 10, <i>caput</i>). . Às pessoas e grupos, no exercício das atividades referidas no projeto de lei, aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.429, de 1992, na Lei nº 8.112, de 1990, e no Decreto nº 1.171, de 1994 (art. 11, <i>caput</i>).	Forte
Período de carência (quarentena) entre a saída do cargo de agente público e o registro como lobista	. Não poderão atuar como representantes de interesses aqueles que, nos seis meses anteriores ao requerimento de cadastro, tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção (art. 4º, II).	Forte

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes o estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) e o parecer do Relator Cesar Colnago na CCJC da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Ao se analisar os dados do Quadro 19, observa-se que a proposta do Relator Cesar Colnago perpassa pelas três classificações criadas pelos pesquisadores: fraca, média e forte. Quanto ao primeiro aspecto (regras sobre cadastramento) ser forte, deve-se ao fato de que as disposições do substitutivo ao PL nº 1.202, de 2007, obrigam o cadastramento com a discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse. É forte também porque se deve informar, no caso de pessoa jurídica, dados sobre sua constituição e o grupo de pressão o qual representa, bem como a relação das pessoas que lhe prestam serviços.

No que diz respeito à divulgação de gastos individual e do empregador, é forte porque o substitutivo torna pública, de forma ampla, toda e qualquer despesa no âmbito da atividade de *lobby*, inclusive rendimentos dos lobistas. Sobre o sistema de registro *on-line*, o substitutivo do relator da matéria na CCJC da Câmara dos Deputados é de força média porque, apesar de o cadastramento ser público, amplo e acessível pela rede mundial de computadores, não prevê de forma clara a atualização frequente dos dados dos lobistas.

Sobre o aspecto referente a revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais, a proposta de modelo brasileiro é fraca, pois não prevê em seus dispositivos qualquer menção a esse elemento constante no estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007). Já em relação ao sistema de penalidade por transgressões e ao período de carência (quarentena) entre a saída do cargo de legislador e o registro e engajamento como lobista, a proposta do relator é classificada como forte. Quanto às disposições sobre punição, há previsão de ampla apenação pelo descumprimento das normas legais, como a suspensão do credenciamento, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal e do encaminhamento de informações ao Ministério Público para as providências cabíveis, além da remissão a leis que preveem punições por desvios de conduta. No que se refere ao período de carência, o substitutivo propõe impedimento por seis meses aos que tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção. Dessa feita, como nem todos os aspectos obtiveram a classificação forte, poder-se-ia dizer que a proposta nacional de modelo de *lobby* é forte, com viés a médio.

O Quadro 20 apresenta resumo da avaliação da força normativa do substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Quadro 20 – Avaliação resumida sobre a força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil

Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Avaliação (fraca, média ou forte)
Cadastramento	Forte
Divulgação de gastos individuais	Forte
Divulgação de gastos do empregador	Forte
Registro <i>on-line</i>	Média
Revisões obrigatórias e auditorias	Fraca
Penalidade	Forte

Período de carência	Forte
Resultado	Forte, com viés a médio

Fonte: elaboração própria, tendo como fontes o estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) e o parecer do Relator Cesar Colnago na CCJC da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Convém destacar que o PL nº 1.202, de 2007, contém disposições não contempladas no estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007). Segundo o art. 2º do substitutivo do relator da matéria na CCJC, Deputado Cesar Colnago, a atividade de *lobby* será orientada por fundamentos éticos e morais, com destaque para os princípios da Legalidade, da Moralidade e da Probidade Administrativa. Segundo o teor do substitutivo (Anexo C), deverão ser atendidas diretrizes como o livre acesso à informação e a garantia de livre manifestação de pensamento e de tratamento isonômico a diferentes grupos e opiniões. Além disso, o art. 4º, em favor da atuação isenta dos que praticam a atividade de *lobby*, impede, por exemplo, que servidores públicos exerçam essa atividade. Por sua vez, o art. 5º do substitutivo veda às pessoas e aos grupos de interesse provocar a apresentação de proposição com o intuito de obter contratação para atuar na sua aprovação, ou receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito. Por meio do art. 6º, a proposição prestigia a reunião de audiência pública, instrumento de democracia participativa que visa promover o debate de temas de interesse da sociedade. Com o intuito de delimitar o conceito de lobista, o art. 8º dispõe sobre o não escopo da proposição, ao relacionar aqueles que não são considerados intermediários de interesses no processo decisório, como os indivíduos e as organizações que atuam sem remuneração, desde que isso ocorra de forma esporádica e com interesse meramente individual (BRASIL, 2007a). Essas disposições, constantes do PL nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zaratinni, o qual foi aprimorado pelo substitutivo apresentado pelo Deputado Cesar Colnago, fazem da proposição uma referência para a discussão sobre a instituição do marco regulatório da atividade de *lobby* no Brasil. Cumpre salientar que em função do término da 54ª legislatura em 31.1.1015 e com a eleição do ex-Deputado Cesar Colnago para o cargo de Vice-Governador do Estado do Espírito Santo, em 15/4/2015 o Presidente da CCJC da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira (PP/AL), designou a Deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ) para a função de relatora da matéria no colegiado. Esta, por sua vez, poderá apresentar conteúdo diferenciado ao seu parecer quando comparado ao texto do ex-relator ou aproveitar, em parte ou totalmente o trabalho realizado pelo ex-parlamentar.

É preciso destacar que os fundamentos dos três referenciais teóricos apresentados no Capítulo 2 estão presentes e distribuídos nesta análise sobre a aplicação à realidade brasileira do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007). Primeiramente, por se tratar da regulamentação do *lobby*, a Teoria dos Grupos pressupõe, segundo Belo (2003), que a sociedade é formada por um complexo de grupos, fazendo-se presente, portanto, o conflito de interesses, tendo a gênese do *lobby* na formação desses agrupamentos. O emprego dos pressupostos da Teoria da Escolha Racional e os fundamentos sobre a formação das instituições, a partir das demonstrações defendidas pelos neoinstitucionalistas, evidenciam o quão importante é conhecer a formação das instituições e as regras aplicadas a elas para tornar viável as relações entre os componentes dos grupos. É sobre a instituição parlamentar que o estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) se baseou, ao definir métodos e regras a serem aplicados na medição da força das legislações existentes sobre *lobby* em diferentes modelos legislativos. A forma com que se trata a racionalidade como referencial teórico presume um conjunto de regras que conduzam a resultados em que o coletivo se sobreponha ao individualismo, pressuposto básico da Teoria da Escolha Racional. Por sua vez, a Teoria da Agência, baseada na relação principal-agente, posiciona os atores do processo decisório ora como principal, ora como agente, a depender da posição cadeia decisória. Assim, o lobista pode ser o agente do grupo de pressão ou o principal quando se relaciona com os políticos, fazendo-se a ressalva, neste caso, de que não há um contrato entre lobista e *decision-makers*, podendo este não corresponderem às expectativas daquele na relação decisória.

CONCLUSÃO

Como contribuição ao campo da Ciência Política, o presente estudo tratou de assunto muito polêmico, ao pesquisar aspectos relevantes da atividade de *lobby*. Para isso, explorou a atualidade do tema por meio de levantamento bibliográfico e documental, com o propósito de revelar como esses grupos se organizam e desenvolvem suas ações e, principalmente, quais as perspectivas de normatização da atividade no Brasil.

Apresentar conceitos, analisar o campo de atuação, os papéis desempenhados, o perfil dos ativistas e a participação dos poderes Legislativo e Executivo, assim como estabelecer os limites éticos para atuação do *lobby*, contribuem para ampliar o conhecimento desse instrumento que busca manter e ampliar a influência no espaço decisório de poder. Espera-se que o conjunto de informações levantadas nesta pesquisa possa estimular e conduzir outros pesquisadores a aprofundar os estudos nessa área do conhecimento. A cada prospecção original de ideias surgem novos elementos, que, somados aos já existentes, agregam informações para a conformidade do conhecimento científico, nesse caso a atividade de *lobby*.

Os resultados apresentados neste trabalho indicam que as discussões sobre o estabelecimento de um marco regulatório sobre *lobby* ainda se encontram indefinidas no Brasil, uma vez que as proposições em tramitação no Congresso Nacional carecem de decisão por parte dos parlamentares. Destacam-se algumas questões sobre o modelo brasileiro a ser definido em eventual regulamentação. Inicialmente, a mesma sistemática de uma Casa Legislativa deveria ser implementada na outra, ainda que a Câmara dos Deputados represente o povo brasileiro, e o Senado Federal, os estados e do Distrito Federal. Isso, de certo modo, simplificaria o processo de credenciamento e de fiscalização das atividades dos lobistas no Congresso Nacional, sem embargo de que a legislação contemple os três poderes da União. Seria pertinente também contemplar no marco regulatório as três esferas de poder – União, estados e municípios. Conforme sugestão do Deputado Cesar Colagno, relator na CCJC da Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, poderia haver, ainda, uma categorização de credenciamento, dividindo-se os interesses privados dos públicos, já que os ganhos entre os dois grupos são, em regra, distintos.

É pertinente destacar a distinção entre a autorregulamentação e a normatização legislativa. A primeira, caracterizada pela fiscalização de uma associação de classe, é viabilizada por regulamento próprio e por código de ética, a exemplo do que propôs a Abriq ao aprovar a sua codificação. No entanto, essa regulação corporativa não garante o melhor processo de *accountability* pelo restante da população, o que a torna insuficiente quando se leva em conta a democratização do direito de influenciar decisões políticas. A par disso, é recomendável a observância dos princípios da Legística e dos pressupostos da LAI naquilo que for pertinente ao modelo de regulamentação.

É de se deduzir que o cotejamento dos dados desta pesquisa com os estudos de Queiroz (2014) e Gomes (2011) leva à suposição sobre a inércia da tramitação legislativa das propostas de regulamentação do *lobby*. O tempo apurado de tramitação dessas matérias encontra-se bem acima da média de deliberação de outras proposições. Com esse entendimento, pode-se inferir que, dada a longa tramitação dos projetos de lei sobre o estabelecimento do marco regulatório do *lobby* no Brasil, há falta de empenho político para definição da matéria.

Apesar de o estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) não prever um sistema de medição ponderada para os atributos criados por eles – o que poderia retratar melhor o nível da legislação nos países estudados, uma vez que um atributo supostamente de maior peso ou de maior importância poderia resultar em uma avaliação mais precisa –, a proposta de modelo brasileiro medido com base nesse método tendeu para uma legislação forte, com viés para médio. Isso se deve ao fato de que, dos seis requisitos medidos, apuraram-se cinco como fortes, um médio e um fraco. Segundo Chari, Murphy e Hogan (2007), “pode-se argumentar que a busca de regras para o *lobby* pode servir como marco para estabelecer um paradigma dentro do qual todos os decisores políticos podem funcionar eficazmente”. Este paradigma, em última instância, “promove as metas de longo prazo de prestação de contas e de transparência, enquanto potencialmente serve como inibidor (...) para a prática de corrupção” (CHARI, MURPHY e HOGAN 2007).

Assim, o que se vislumbra com a regulamentação do *lobby* no Brasil é o alcance da devida transparência nas relações entre lobistas e autoridades públicas, de forma a inibir, e até mesmo evitar, desvios de condutas e lesões à coisa pública. Trata-se de uma responsabilidade a ser compartilhada entre agentes públicos e privados, de forma que a

atividade de *lobby* se configure em instrumento democrático a serviço de grupos organizados que buscam alcançar seus pleitos. Para Gozetto, Ianoni e Mancuso (2012, p. 118), “o *lobby* não é lícito ou ilícito por definição e a sua regulamentação ampliará a transparência nos processos decisórios”.

No eventual estabelecimento do marco regulatório no Brasil, penas específicas poderiam ser impostas em um modelo de disciplinamento, pois, mesmo considerando as previsões de pena presentes em outras leis, como o Código Penal brasileiro, o tema carece de uma regulação própria. Em que pesem os avanços propostos pela Lei Anticorrupção e pela Lei de Acesso à Informação, uma regulação específica para a atividade contribuiria para destacar a atuação de profissionais sérios e politicamente corretos, situação distinta dos grupos que prestam um desserviço à nação por meio de condutas indevidas e irregulares.

Ao perscrutar os fatores de inércia na regulamentação do *lobby* no Brasil, destacam-se seis motivos: falta de interesse dos legisladores; restrição da ação de lobistas no encaminhamento de determinados pleitos; receio dos lobistas pelo acirramento da concorrência de novos profissionais e aumento da burocracia; não adesão da causa por parte da sociedade; e indefinição e falta de interesse do Poder Executivo sobre a matéria. Soma-se a isso o custo do monitoramento da aplicação e cumprimento da legislação, uma vez que haveria a necessidade de um sistema para exercer esse papel.

É de se esperar, caso o governo venha a se manifestar favoravelmente à regulamentação do *lobby*, a apresentação de proposta própria ou o apoio ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, parlamentar da base do governo, mais precisamente do Partido dos Trabalhadores (PT), principal representação partidária de sustentação ao governo federal desde 2003. No presidencialismo de coalizão, o apoio do chefe do Poder Executivo é essencial para a celeridade das matérias de interesse do governo.

Considera-se pertinente refletir se a legalização do *lobby* é condição suficiente para que haja menos desvios de conduta e mais transparência na atuação dos grupos de pressão ou, ainda, se outras medidas de ordem prática e jurídica precisariam ser empreendidas para fazer da ética um sustentáculo desses grupos e dos lobistas. Não se pode perder de vista o valor central que a transparência das relações governamentais possui em democracias modernas, tanto na discussão sobre a governança estatal compartilhada com segmentos da

sociedade, como no aperfeiçoamento das políticas públicas, tão caras para o desenvolvimento e o avanço das causas sociais e econômicas das nações. Segundo Cesar Colnago, ex-relator do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, o exercício da atividade de *lobby* não deve ser legislado apenas para que se obtenha uma lei sobre o tema. A regulamentação tem que contribuir para melhorar as relações institucionais, estabelecer canais de participação com a sociedade e dar transparência às relações de grupos de interesses com o Estado (BRASIL, 2007a).

A discussão sobre a normatização do *lobby* no Brasil faz-se necessária para tornar transparentes as ações envolvendo o Estado. Contudo, a par do estabelecimento de regras, outras providências se fazem presentes para que essa atividade seja mais harmônica, virtuosa e ética: fomentar uma cultura de integridade e repúdio à corrupção no país; aperfeiçoar e aplicar os mecanismos de controle interno e externo já existentes na Administração Pública; assegurar a vigilância ativa da mídia, da oposição e da cidadania como um todo sobre os processos decisórios do poder público; formalizar e incrementar a participação pública nos processos decisórios (GOZETTO e MANCUSO, 2012).

Convém lembrar que, no debate em torno da reforma política brasileira, que recorrentemente é colocada na agenda do governo e da oposição, há espaço para a discussão sobre o modelo de marco regulatório das atividades de *lobby* que se pretende adotar no país. Nesse processo, deve-se levar em conta o acompanhamento mais apurado dessa atividade por segmentos organizados e pelos órgãos de *accountability*, resultando em uma participação mais efetiva da sociedade na formulação de políticas públicas, tão caras aos segmentos que lutam para ver os seus pleitos viabilizados. Como efeito dessa sistematização, espera-se o alcance da transparência e do controle da atividade perante a sociedade e a melhoria da imagem do lobista.

Para instigar o debate em torno do polêmico assunto que esta pesquisa se propôs a estudar, suscita-se uma possível contradição entre o discurso político e sua prática, que pode ser apontada na proposta estudada para estabelecimento do marco regulatório do *lobby* no Brasil. Com base na aplicação do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) à proposta de modelo brasileiro de marco regulatório, seria de se indagar a viabilidade de aprovação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, por se tratar de uma proposta de legislação forte, o que serviria para alavancar a reputação de seu autor e estreitar o interesse da sociedade por ética e

transparência, ao mesmo tempo que a proposta de legislação se distanciaria dos interesses políticos que a considerassem rígida demais, a ponto de não ser objeto da agenda legislativa prioritária. No caso de aprovação da proposta, seria o caso de se questionar se a legislação viria a ser cumprida ou se juntaria a tantas outras que não “pegaram”. Essas são reflexões merecedoras de mais investigações.

A partir de uma eventual aprovação do marco regulatório nacional, sugere-se a continuidade dos estudos nessa área do conhecimento, com o levantamento das percepções dos lobistas, legisladores e outros políticos, por meio de questionários e entrevistas, com o objetivo de medir eventuais correlações entre as respostas obtidas e os atributos referentes aos tipos ideais de classificação (fraco, médio e forte), nos moldes realizados por Chari, Murphy e Hogan (2007). Essa medição poderá produzir resultados importantes sobre o tipo idealizado e a realidade da legislação eventualmente aprovada.

Também para estudos futuros, sugere-se pesquisar a relação entre o financiamento de campanhas eleitorais e a atividade de *lobby*. São notórios os casos de desvios de conduta, especialmente os de corrupção, envolvendo *decision-makers* e empresas, que tem como fundamento o financiamento de pleitos eleitorais com recursos privados. Comumente se identifica, nesse contexto, a presença de operadores lobistas que negociam com políticos o retorno das doações realizadas, de modo a obter do Estado benefícios não eticamente justificados, sem observância das boas práticas de governança corporativa e *compliance*. É preciso deixar claro quem paga a conta das altas campanhas. Para tanto, se faz necessário ampliar o sistema de fiscalização. A reforma política é uma boa oportunidade para propor mudanças no sistema eleitoral, já que não é novidade o crescente afastamento dos representantes em relação aos representados, devendo a atividade de *lobby* se moldar à postura ética, com transparência em suas ações.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

BELO, Manoel Alexandre Cavalcante. Funções, sistemas e grupamentos no quadro da ciência política contemporânea. **Prim@ facie**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 53-60, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/primafacie>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: EdUnB, 1986. 1318 p.

BRANCATELLI, Rodrigo. Os mais odiados de Brasília: quem são, como operam e o que pensam os lobistas mais poderosos da política nacional. **Alfa**, São Paulo, p. 87-91, abr. 2013.

BILIARDO, Rafael. **Morre o advogado e lobista Thomas Boggs**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://jota.info/materias20-morre-o-advogado-e-lobista-thomas-boggs>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

BRASIL. Congresso. **Resolução n. 1, de 1970**: Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Senado Federal/SEEP, 2003.

_____. _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6.132, de 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**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 jan. 1991. Seção 1, p. 15029-15035. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D24JAN1991.pdf#page=81>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. _____. _____. **Projeto de Lei n. 1.202, de 2007**. Disciplina a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. Brasília, DF. 2007. Tramitação de Projetos de Leis e Outras Proposições. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. _____. _____. **Projeto de Lei n. 6.826, de 2010.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF. 2010. Tramitação de Projetos de Leis e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=734764&filename=PL+6826/2010>. Acesso em: 1º jul. 2014.

_____. _____. _____. **Resolução n. 17, de 1989.** Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara. 2014.

_____. _____. _____. **Projeto de Resolução n. 14, de 2011.** Acrescenta art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2011. Tramitação de Projetos de Leis e Outras Proposições. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=838915&filename=PRC+14/2011>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. _____. _____. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer ao Projeto de Lei nº 6.132, de 1990. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 mar. 1995. Seção 1, p. 2806-2815. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAR1995.pdf#page=30>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. _____. _____. **Parecer ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.** Brasília, DF. 2007a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B6381CAE09BDECE13DC8292FB9982D3B.proposicoesWeb2?codteor=979890&filename=Tramitacao-PL+1202/2007>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. _____. _____. **Parecer ao Projeto de Resolução n. 14, de 2011.** Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1110517&filename=Tramitacao-PRC+14/2011>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2012. 480 p.

_____. **Lei Complementar n. 95, de 1998.** Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF. 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1998/leicomplementar-95-26-fevereiro-1998-363948-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

_____. **Lei Complementar n. 135, de 2010.** Altera a Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9° do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato (Lei da Ficha Limpa). Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-publicacaooriginal-127428-pl.html>> Acesso em: 25 mai. 2014.

_____. **Lei n. 9.504, de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 set. 2014.

_____. **Lei n. 12.527, 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. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

_____. **Lei n. 12.813, de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias n°s 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12813-16-maio-2013-776005-publicacaooriginal-139833-pl.html>>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. **Lei n. 12.846, de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12846-1-agosto-2013-776664-publicacaooriginal-140647-pl.html>> Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. **Lei n. 12.871, de 2013.** Programa Mais Médicos. Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12871-22-outubro-2013-777279-publicacaooriginal-141521-pl.html>> Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Medida Provisória n. 621, de 2013. Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jul. 2013. Seção 1, p. 1-3.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves do; NOBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Curso de Regimento Interno.** 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2014. 478 p.

CHAIB, Julia. Entidades médicas intensificam *lobby*. **Correio Braziliense**, Brasília, 12 ago. 2013, p. 3.

CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating lobbyist: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, July-Sept. 2007. Disponível em: <<http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1103&context=buschmarart>>. Acesso em: 7 maio 2014.

COELHO, Gabriel Rodrigues; JUNQUEIRA, Ana Claudia S. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade.* **Arcos.** 2012. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade>> Acesso em: 21 jun. 2014.

CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. **Revista CEJ**, Brasília, n. 33, p. 78-82, 2006. Disponível em:

<<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewPDFInterstitial/717/897>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

FARHAT, Saïd. **Lobby**: o que é, como se faz, ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Aberje Ed., 2007. 511 p.

_____. *Lobby? Não, não vi...* Revista UM, São Paulo, p. 85-87, set. 2007a.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceito de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4328.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário eletrônico Aurélio da língua portuguesa v. 6.0.1**. 4. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2009.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1994. 202 p.

FRANK, Oscar. O comportamento *free rider*. **Blog Pensando Economia**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://pensandoeconomia.blogspot.com.br/2008/02/o-comportamento-free-rider.html>>. Acesso em: 6 ago. 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997. 245 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 184 p.

GODWIN, Ken, AINSWORTH, Scott H., GODWIN, Erik. **Lobbying and policymaking**. Los Angeles: Sage, 2013. 258 p.

GOHN, Maria da Glória. As manifestações de junho de 2013 e os movimentos sociais. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://www.unipress.blog.br/as-manifestacoes-de-junho-de-2013-e-os-movimentos-sociais-por-maria-da-gloria-gohn/>>.

Acesso em: 22 set. 2014.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Interações do Legislativo e do Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo**: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Uerj, Rio de Janeiro, 2011.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. **Regulamento do lobby no Congresso Nacional brasileiro**: o estudo comparado do modelo norte-americano. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. 102 p.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; IANONI, Marcus; MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobby e reforma política*. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 98, 2012. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/politica/lobby-e-reforma-politica?page=full>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

_____; MANCUSO, Wagner P. *Lobby e participação política: desafios democráticos para a representação de interesses*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado-RS. **AT 7: participação política**. São Paulo, SP: ABCP, 2012. v. 1., p. 1-14.

GRAZIANO, Luigi. O *lobby* e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009> Acesso em: 18 jun. 2014.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Political Studies**, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

KERLINGER, Fred. N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: EPU, 2007.

LIBBY, Pat. **The lobbying strategy handbook**: 10 steps to advancing any cause effectively. San Diego, CA: Univ. San Diego; Sage Publ., 2012. 302 p.

LODI, João Bosco. **Lobby**: os grupos de pressão. São Paulo: Pioneira, 1986.

MEIRELES, Fernando. **Teoria da escolha racional**: limites e alcances explicativos. João Pessoa: Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria, 2012. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n22/7.%20teoria%20da%20escolha%20racional.%20fernando%20meireles.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

PASQUINO, Gianfranco; RODRIGUES, Leda Boechat; COHAN, A. S.; CAMBRAIS, Márcio Florência Nunes. **Curso de introdução à ciência política: grupos de pressão e mudança e política e social.** Brasília: Univ. Brasília, 2010.

PAUL, Gustavo. *Lobby às claras*. **Exame**, São Paulo, 845 ed., jun. 2005. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0845/noticias/lobby-as-claras-m0049427>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado.** Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. Disponível em: <<http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~ppereira/docs/GruposPressao5.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Rev. Administ. Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

POSWAR, Zildo. **Teoria da escolha racional:** instrumento importante para a compreensão da dinâmica das democracias modernas. 2010. Disponível em: <<http://zildoposwar.blogspot.com.br/2010/10/teoria-da-escolha-racional-instrumento.html>>. Acesso em: 6 set. 2014.

QUEIROZ, Thiago Rego de. **Balanco da produção do Congresso Nacional em 2013.** Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. 2014. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23546:balanco-da-producao-do-congresso-nacional-em-2013&catid=45:agencia-diap&Itemid=204>. Acesso em: 3 set. 2014.

RODRIGUES, Leda Boechat. **Os grupos de pressão no modelo representativo.** Fortaleza: Imp. Univ. Ceará, 1960. 25 p.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A regulamentação do lobby no Brasil:** leitura crítica de um projeto de lei. Rio de Janeiro: RAP, 1996.

_____. **Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos.** Brasília: Senado Federal/SET, 2012.

ROSENTHAL, Alan. **The third house:** lobbyists and lobbying in the stats. Washington, DC: CQ Press, 2001. 260 p.

RUEL, Thiago Santos. **Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse**. 2010. Disponível em: <http://www.craes.org.br/arquivo/artigoTecnico/Lobby_28.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. 2007. 527 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 52-60, mar. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/viewFile/18029/16779>>. Acesso em: 7 maio 2015.

SILVA, Daniel Cavalcante. *Checks and balances* e conflitos políticos. **Jus Navidandi**. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19065/checks-and-balances-e-conflitos-politicos>>. Acesso em: 12 mai. 2014.

SOARES, Fernando. Utilização do *lobby* cresce no Brasil. **Jornal do Comércio**, 5 maio 2014. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=160740>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

TRUMAN, David B. **The governmental process: public interests and public opinion**. New York: Knopf, 1951.

VANCE, Stephanie. **The influence game: 50 insider tactics from the Washington, D.C., lobbying world that will get you to yes**. New Jersey: J. Wiley, 2012. 196 p.

ANEXOS

ANEXO A – Lista de assessorias parlamentares cadastradas junto à Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados

ANEXO B – Lista de entidades de classe cadastradas junto à Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados

ANEXO C – Substitutivo do Relator Cesar Colnago na CCJC ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007

Anexo A - Assessorias parlamentares cadastradas junto à Câmara dos Deputados

Esfera de Poder	Área	Órgão Público
Executivo	Financeira	Banco do Brasil
		Banco Central do Brasil
		Banco do Nordeste do Brasil
		Caixa Econômica Federal
	Fundação	Fundação Nacional do Índio
		Fundação Oswaldo Cruz
		Fundação Universidade de Brasília
	Infraestrutura	Autoridade Pública Olímpica
		Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
		Centrais Elétricas Brasileiras
		Centrais Elétricas do Norte do Brasil
		Companhia Nacional de Abastecimento
		Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
		Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
		Departamento Nacional de Produção Mineral
		Departamento de Polícia Rodoviária Federal
		Eletrobras Termocuclear
		Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
		Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
		Engenharia, Construções e Ferrovias S/A
		Furnas Centrais Elétricas
		Indústrias Nucleares do Brasil
		Instituto Nacional de Metrologia
		Petrobras Distribuidora
	Serviço Federal de Processamento de Dados	
	Ministério	Comando da Aeronáutica
		Exército Brasileiro
		Marinha do Brasil
		Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
		Ministério das Comunicações
		Ministério das Cidades
		Ministério da Cultura
		Ministério da Defesa
Ministério do Desenvolvimento Agrário		
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
Ministério do Desenvolvimento Agrário		

		Ministério da Educação
		Ministério do Esporte
		Ministério da Fazenda
		Ministério da Integração Social
		Ministério da Justiça
		Ministério do Meio Ambiente
		Ministério de Minas e Energia
		Ministério da Pesca e Agricultura
		Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
		Ministério da Previdência Social
		Ministério das Relações Exteriores
		Ministério da Saúde
		Ministério do Trabalho e Emprego
		Ministério dos Transportes
	Ministério do Turismo	
	Regulação	Agência Brasileira de Inteligência
		Agência Nacional de Aviação Civil
		Agência Nacional do Petróleo
		Agência Nacional de Saúde Suplementar
		Agência Nacional de Telecomunicação
		Agência Nacional de Transportes Aquaviários
		Agência Nacional de Transportes Terrestres
		Agência Nacional de Vigilância Sanitária
	Secretarias	Comissão de Valores Mobiliários
		Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
		Secretaria de Direitos Humanos
		Secretaria-Geral da Presidência da República
		Secretaria da Micro e Pequena Empresa
Secretaria de Políticas e Promoção da Igualdade Racial		
Secretaria dos Portos		
Secretaria da Receita Federal		
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República		
Judiciário	Tribunais	Defensoria Pública
		Superior Tribunal de Justiça
		Supremo Tribunal Federal
		Tribunal de Justiça do DF e Territórios
		Tribunal Superior Eleitoral
		Tribunal Superior do Trabalho
Legislativo	Fiscalização	Tribunal de Contas da União
Ministério Público		Ministério Público Federal

		Procuradoria-Geral de Justiça Militar
		Procuradoria-Geral do Trabalho

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados.

Anexo B – Entidades de classe cadastradas junto à Câmara dos Deputados

Categoria	Órgão Público
Associação	Associação Brasileira das Agências Concessionárias de Energia Elétrica
	Associação Brasileira de Alumínio
	Associação Brasileira de Automação
	Associação Brasileira de Bebidas
	Associação Brasileira de Câmaras Municipais
	Associação Brasileira de Celulose e Papel
	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
	Associação Brasileira de Criadores de Suínos
	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV
	Associação Brasileira das Empresas Geradores de Energia Elétrica
	Associação Brasileira de Empresas de Importação de Veículos
	Associação Brasileira das Empresas de Leasing
	Associação Brasileira das Empresas de Vigilância
	Associação Brasileira de Fabricantes de Latas de Alta Reciclagem
	Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia
	Associação Brasileira de Hospitais
	Associação Brasileira da Indústria Artesanal de Equipamentos Médicos
	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
	Associação Brasileira da Indústria de Medicamentos Genéricos
	Associação Brasileira da Indústria dos Produtos de Limpeza e Afins
	Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais
	Associação Brasileira da Indústria Química
	Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas não Alcoólicas
	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecções
	Associação Brasileira de Investidores em Autoprodução de Energia
	Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis
	Associação Brasileira de Logística e Transporte de Carga
	Associação Brasileira de Manutenção de Ensino Superior
	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
Associação Brasileira de Música	
Associação Brasileira dos Papiloscopistas Policiais Federais	

Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
Associação Brasileira de Produtores Independentes de Energia Elétrica
Associação Brasileira de Produtos de Soja
Associação Brasileira de Recursos Hídricos
Associação Brasileira de Supermercados
Associação Brasileira de Tecnologia e Informação
Associação Brasileira dos Tribunais de Contas Municipais
Associação Comercial e Empresarial do Brasil
Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Associação das Empresas do Setor Eletroeletrônico
Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil
Associação dos Fabricantes de Veículos Automotores
Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil
Associação dos Juízes Federais do Brasil
Associação dos Membros dos Tribunais de Conta
Associação do Ministério Público do Distrito Federal
Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal
Associação Nacional dos Advogados da União
Associação Nacional dos Agentes de Segurança
Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Associação Nacional dos Centros Universitários
Associação Nacional de Defesa dos Cartórios e Notariais
Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais
Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal
Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
Associação Nacional dos Fabricantes de Implementos Rodoviários
Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil
Associação Nacional da Indústria de Armas e Munições
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social
Associação Nacional dos Membros da Advocacia-Geral
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Associação Nacional das Operadoras de Celulares
Associação Nacional dos Procuradores de Estado
Associação Nacional dos Procuradores Federais
Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Associação Nacional dos Registradores
Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências

	Reguladoras Federais
	Associação Nacional dos Servidores da Extinta Secretaria de Receita Previdenciária
	Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social
	Associação Nacional dos Técnicos Agrícolas
	Associação Nacional dos Técnicos de Fiscalização Federais de Agropecuária
	Associação Nacional dos Trabalhadores do Comércio
	Associação Nacional dos Trabalhadores em Edifícios de Condomínios
	Associação Nacional dos Transportadores de Cargas e Logística
	Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros em Trilhos
	Associação Nacional das Universidades Particulares
	Associação do Secretariado Parlamentar e Requisitados do Congresso Nacional
	Associação dos Servidores da Susep
	Conselho dos Corretores de Imóveis
	Conselho Executivo das Normas Padrão
	Conselho Federal de Biblioteconomia
	Conselho Federal de Enfermagem
	Conselho Federal de Farmácia
	Conselho Federal dos Representantes Comerciais
	Conselho Nacional de Praticagem
	Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Ciência e Tecnologia e Inovação
Entidade Sindical	Central dos Sindicatos Brasileiros
	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
	Departamento Intersindical de Estatística
	Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos e Finanças
	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais
	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
	Sindicato Nacional das Empresas Distribuidores de Combustíveis
	Sindicato Nacional dos Fiscais Federais Agropecuários
	Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central
	Sindicato Nacional da Indústria de Aço
	Sindicato Nacional da Indústria de Cerveja
	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes de Veículos Automotores
	Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada

	Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito
	Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas
	Sindicato Nacional da Indústria de Refrigerantes
	Sindicato Nacional da Indústria de Veículos Automotores
	Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional
	Sindicato Nacional dos Servidores Federais de Valores Mobiliários
	Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Voo
	Sindicato dos Servidores Comissionados do Poder Legislativo
	União Geral dos Trabalhadores
Federação e Confederação	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
	Confederação Nacional do Fisco Estadual
	Confederação Nacional da Indústria
	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
	Confederação Nacional dos Municípios
	Confederação Nacional dos Odontologistas
	Confederação Nacional dos Profissionais Liberais
	Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimento e Serviços
	Confederação Nacional de Serviços
	Confederação Nacional do Sistema Financeiro
	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Estabelecimento de Ensino
	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria Química
	Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos
	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Setor Textil
	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Terrestre
	Confederação Nacional dos Trabalhadores de Turismo e Hospitalidade
	Federação Brasileira dos Administradores
	Federação Brasileira dos Fiscais de Tributos Estaduais
	Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação
	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Tecnologia
	Federação Interestadual dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários

	Federação Nacional dos Administradores
	Federação Nacional do Comércio
	Federação Nacional dos Corretores de Imóveis
	Federação Nacional das Escolas Particulares
	Federação Nacional do Fisco Estadual
	Federação Nacional das Locadoras de Automóveis
	Federação Nacional dos Médicos Veterinários
	Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais
	Federação Nacional dos Profissionais de Papiloscopia e Identificação
Instituto	Instituto Aço Brasil
	Instituto Alana
	Instituto CNA
	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil
	Instituto de Registro de Títulos e Documentos
	Fundação Anfip de Estudos
	Instituto Euvaldo Lodi
Outros	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
	Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal
	Fórum Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde
	Fórum Nacional Permanente de Carreiras
	Fundação Abrinq
	Fundação Zerbini
	Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
	Serviço Social da Indústria
	União dos Advogados Públicos Federais do Brasil
	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
União Nacional dos Institutos de Autogestão em Saúde	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados.

ANEXO C – Substitutivo do Relator César Colnago na CCJC ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007

PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007

Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

Autor: Deputado CARLOS ZARATTINI

Relator: Deputado CESAR COLNAGO

I - RELATÓRIO

O Projeto de lei nº 1202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, pretende disciplinar a atividade de "lobby", definindo essa como “o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros”.

A proposição foi examinada, preliminarmente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que opinou unanimemente por sua aprovação, nos termos do parecer do relator, Deputado Milton Monti.

A matéria foi objeto de audiência pública nesta Comissão, realizada no dia 31 de agosto de 2011, que teve como convidados o ex-senador e ex-vice-presidente da República, Marco Maciel; a Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, advogada e professora de Direito Constitucional; o Dr. Arnaldo Godoy, Consultor-Geral da União e o Dr. Caio Leonardo Rodrigues, representante da Ordem dos Advogados do Brasil.

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria de forma terminativa, conforme o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, bem como sobre seu mérito conforme novo despacho do Presidente da Casa, em deferimento ao Requerimento nº 4.602/2012 do relator neste órgão técnico.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Inicialmente é importante destacar que a atividade do lóbi – do inglês *lobby*, corredor - está ligada à noção de democracia participativa estabelecida na Constituição de 1988 pelos diversos dispositivos que garantem a atuação da sociedade civil organizada, por meio de associações e da participação dos cidadãos nos processos de decisão, na administração e fiscalização da administração pública e dos bens públicos. Nesse sentido, Paulo Novais¹, em artigo intitulado “Democracia Participativa na Constituição de 1988” afirma que são instrumentos da democracia participativa toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, de modo individual ou coletivo, dos atos da administração; todo e qualquer ato de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública; todas as formas que objetivem dar mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta participação popular.

A Constituição dispõe sobre a participação popular em seu art. 5º, nos incisos de nºs XVII, que dispõe sobre a plena a liberdade de associação para fins lícitos; XVIII, que dispõe sobre a criação de associações, vedando a interferência estatal no funcionamento dessas e das cooperativas; XXI, que prevê a possibilidade das entidades associativas representarem seus filiados judicial ou extrajudicialmente; XXXIII, que trata sobre o direito de receber informações dos órgãos públicos e XXXIV, que dispõe sobre o direito de petição. O art. 37 da Carta Magna, em seu parágrafo 3º, também contempla a participação dos usuários na administração pública direta e indireta.

A propósito, Gabriel Rodrigues Coelho² afirma que:

... se a Constituição Federal estabelece como direito do cidadão a livre criação de associações e que essas associações estipulem um indivíduo (ou alguns indivíduos) para se manifestarem em nome dos seus membros, receberem informações dos órgãos públicos sobre os assuntos de interesse da associação e fazer exercício do direito de petição para a defesa dos mesmos, a Constituição de 1988 clarifica qualquer margem de dúvida que exista sobre o direito de atuação do lobista dentro dos órgãos públicos.

De qualquer modo é importante destacar que a atuação do lobista, em face dos comandos constitucionais, depende mais da organização da sociedade civil, das associações e entidades privadas, do que da existência de lei específica sobre o assunto, uma vez que a Constituição já garante ampla participação da sociedade na gestão pública. Parece ingênuo imaginar que a regulamentação do lóbi evitará o cometimento de crimes como tráfico de influência, corrupção, prevaricação, entre outros, até porque esses crimes já estão tipificados na Lei.

O exercício da atividade do lóbi não deve ser regulamentado meramente pela satisfação de termos uma legislação sobre o tema. Essa legislação tem que contribuir para melhorar as relações institucionais, abrir dutos de participação à sociedade e clarificar as relações de grupos de interesses com o Poder Público. Do mesmo modo não se pode falar em regulamentação da atividade simplesmente porque os Estados Unidos ou outros países o fizeram. É preciso levar em conta a cultura brasileira e o atual estágio de participação dos cidadãos e, mais especificamente das entidades da sociedade civil, sob pena de aprovarmos uma lei que sirva para outro país e não para o Brasil.

¹MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. *Democracia Participativa na Constituição Brasileira*. In Revista de Informação Legislativa do Senado Federal.

² COELHO, Gabriel Rodrigues; Junqueira, Ana Claudia S. *Lobby no Brasil: Uma Análise Sobre o Caso Brasileiro e as Tentativas de Regulamentação da Atividade*. Disponível em: <http://www.arco.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade/>. Acessado em 25/09/2011.

Ainda assim, é importante observar que poucos países no mundo regulamentaram de fato a atividade. Os Estados Unidos foram os pioneiros, com o ato de 1946 que tratava do lóbi no Legislativo e vigorou até 1995, quando entrou em cena outra lei englobando o Poder Executivo. O principal foco do ato de 1946 foi a exigência do registro dos lobistas e a divulgação de seus gastos como forma de inibir os excessos do lóbi. No entanto, a legislação

jamais alcançou o resultado esperado. Com relação ao registro, a literatura existente aponta que apenas cerca de 30% dos lobistas foram registrados. Quanto à publicação dos gastos para fiscalização do público em geral, sua divulgação no Diário Oficial não produziu o resultado esperado, e o meio de divulgação eleito nunca despertou interesse da sociedade.

A Lei de 1995 que substituiu o diploma anterior expandiu as exigências de registro e divulgação dos gastos para o Poder Executivo, sendo que a divulgação passou a ser na internet. Por fim, nova Lei, de 2005, buscou complementar o diploma de 1995 acrescentando exigências relativas à transparência, ao registro e à prestação de contas. Conforme assinala Ricardo José Pereira Rodrigues³, nos Estados Unidos,

A legislação optada, ao longo da história no país, tem se limitado a regulamentar a divulgação das atividades do *lobby*. A transparência tem sido realçada pelos legisladores como a solução mais democrática para os problemas oriundos das atividades do *lobby*. De fato, trata-se do remédio menos doloroso. Talvez seja o caminho de maior consenso entre os legisladores.

Na verdade, a maioria dos países que trata do tema formalmente prevê apenas a existência de um registro ou credenciamento. Luigi Graziano⁴, cientista político, afirmou na Revista de Ciências Sociais que, no tocante à regulamentação do *lobby*, “fora dos Estados Unidos existe apenas um lugar onde o *lobby* tem um papel mais ou menos aceitável no arsenal da política: Bruxelas”. E continua: “Os Estados Unidos estão entre os quatro ou cinco países que tentaram regulamentar por lei a prática do *lobby*... **Apesar de notoriamente ineficaz (apenas uma pequena parcela dos 15 mil lobistas profissionais de Washington são registrados), a Lei Federal de Regulamentação do Lobby, de 1946, ajudou a institucionalizar a prática**”. (Grifo nosso)

³ O texto consta do estudo do Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, realizado pelo Sr. Ricardo José Pereira Rodrigues, sob o título: A Regulamentação do Lobby em perspectiva comparada: a experiência dos Estados Unidos. P. 14.

A regulamentação do lóbi, mesmo que de modo incipiente, tem como núcleo princípios que a administração pública brasileira já adotou e incorporou em diversos diplomas, como a moralidade, a transparência, a imparcialidade, a vedação de percepção de vantagens indevidas. Caberia, portanto, acrescentar somente a necessidade de cadastro dos lobistas e, eventualmente, disciplinar as audiências desses.

Para a regulamentação da atividade seria então necessário que a concepção de lóbi seja

diversa daquela de mera participação democrática do cidadão ou de entidade nas atividades do Legislativo ou dos outros Poderes. A noção de lóbi deve considerar uma participação especializada de pessoas físicas ou jurídicas, com elementos técnicos, estratégias definidas, e como atividade contínua sob pena de restringir direito constitucional da sociedade em geral, que se interessa em participar, de alguma forma, das decisões do Poder Público. Andréa Oliveira⁵ afirma, sobre a especialização da atividade do lóbi, que além da pressão, o lobista busca exercer as seguintes funções:

- a) identificação do problema e do objetivo pretendido pelo cliente; b) construção e compreensão do cenário político brasileiro atual; c) monitoramento legislativo ou tracking; d) análise do monitoramento legislativo; e) monitoramento político; f) criação da estratégia de ação, que consiste em identificar como resolver o problema do cliente, apresentando proposição, projeto de lei ou emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos; e g) execução do corpo-a-corpo, estágio em que o lobista e seu cliente devem procurar aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-lo a contribuir para o alcance do fim pretendido.

⁴ GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1997, vol.12, n.35 ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>

⁵ OLIVEIRA, Andréa. C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: 2004.

Creemos que a regulamentação da atividade não pode ter os mesmos parâmetros para representantes de interesses de instituições privadas e de órgãos públicos, na medida em que os interesses são, via de regra, totalmente diferenciados. Quando o Ministério da Educação, por exemplo, envia representantes para atuarem junto ao Legislativo, em suas comissões técnicas, dando informações, subsídios, informando sobre o posicionamento do órgão quanto às matérias em discussão a parlamentares, ali estão por um interesse público, emanado de um órgão estatal, atividade que não deve ser restringida, salvo dentro dos parâmetros internos de cada órgão para regular sua política de segurança ou de acesso, diferentemente de um representante de interesses privados. Portanto, a entidade privada não poderá ter o mesmo

tratamento que o órgão público, sem contar que representante de órgão público possui vínculo com o Estado, não se configurando como lobista em si mesmo.

A regulamentação do lóbi deve estar dentro do espectro amplo de participação popular legítima e de coerência com a legislação, para que tenha o menor sentido jurídico e pragmático, devendo ainda observar o seguinte:

- a) Tratar da atividade sem comprometer direito constitucional garantido;
- b) Tratar os órgãos do poder público e seus representantes de modo diferenciado das entidades e/ou instituições privadas;
- c) Regular a atividade de modo a não inviabilizar seu exercício, e muito menos constranger o Poder Público com detalhes que emperrem o andamento dos processos legislativo ou administrativo;
- d) Não regular o processo legislativo, visto que há instrumento legal apropriado para tal: a Resolução;
- e) Evitar imiscuir-se em assuntos internos de órgãos de outro poder, ou atribuir-lhes competências, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.
- f) Tratar especificamente das atividades do lobista para não recriar tipos penais ou proibir práticas já sancionadas pela legislação; e
- g) Impor sanções perante o descumprimento da legislação, remetendo, quando for o caso, à legislação pertinente.

Feitas essas observações, passamos a analisar pontualmente o Projeto de Lei nº 1202/2007.

A iniciativa do Deputado Carlos Zarattini é oportuna, posto que viabiliza a regulamentação da atividade do lóbi, a qual vem de longa data exigindo posicionamento desta Casa para dar mais transparência às relações dos grupos de pressão com o Poder Público.

No entanto, o projeto necessita de ajustes por apresentar alguns problemas, quais sejam:

► **Com relação à ementa e ao art. 1º:**

A ementa prevê que o projeto “disciplina a atividade de *lobby*” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados nos órgãos e entidades da Administração Pública

Federal, e dá outras providências”. Tanto a ementa quanto o caput do art. 1º estendem o projeto **aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal**, ferindo o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, violando iniciativa legislativa privativa do presidente da República – matérias pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Conforme observa Hely Lopes Meirelles, “[...] a privatividade de iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 448).

Portanto, é importante sanar essa inconstitucionalidade e alterar a redação para indicar que a aplicação da lei se restringe aos atos, decisões ou elementos (dos atos ou decisões) sujeitos à discricionariedade da Administração Pública, pois em se tratando de ato vinculado ou a elemento vinculativo “a Administração Pública não possui liberdade alguma, posto que a lei já regulou, antecipadamente, em todos os aspectos o comportamento a ser adotado”⁶.

Vale destacar ainda, que a palavra *lôbi* assumiu conteúdo semântico pejorativo, confundindo-se por vezes com atividade vinculada à corrupção. O lobista hoje é compreendido, principalmente pela população média, como aquele que promove negociações e que é parasita da burocracia. Devido à dinamicidade da língua, que faz os vocábulos adquirirem enorme plasticidade, inclusive com variação de região para região, talvez não seja interessante impor, por meio de lei, alteração de sentido na palavra *lôbi*, que tende a consagrar-se na sociedade como termo pejorativo.

Essa realidade parece ter sido percebida também na Comunidade Europeia, que em vez de adotar uma “*lei do lôbi*”, preferiu nomear como “Código de Conduta dos Representantes de Interesses”, ou “*CODE OF CONDUCT FOR INTEREST REPRESENTATIVES*”⁷, vez que também naquele continente há críticas quanto à formalização da atividade do *lôbi*. Entendemos que cabe modificação na redação da ementa e do art. 1º para retirar a possibilidade de interpretação pejorativa da regulamentação da atividade.

⁶ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ed. Malheiros, São Paulo, 2001. P. 381.

⁷ Acessível em http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf

► **Com relação ao art. 2º:**

O art. 2º conceitua oito termos ou expressões que, em tese, seriam utilizados ao longo do projeto. Contudo, três desses termos não são encontrados em lugar algum do texto da proposição, salvo na conceituação. Para ajustar a técnica legislativa, e evitar injuridicidade em face da inocuidade do dispositivo, é necessária a exclusão desses termos cujos conceitos não são aproveitados no Projeto.

O mesmo art. 2º, em seu inciso I, alínea “b”, define *decisão administrativa* como “toda e qualquer deliberação de agente público” que envolva “a realização de despesa pública ou a sua modificação”. Como o art. 3º, por sua vez, prevê que “As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de **decisão administrativa** ou legislativa, deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento”, deixa claro que o projeto dá total legalidade à conduta de influenciar realização de despesa pública, posto que inclui essa atividade como própria do “lobista” para influenciar a decisão administrativa, se combinados os dois dispositivos.

Ocorre que a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), em seu art. 9º, inciso IX, define como ato de improbidade administrativa “perceber vantagem econômica para **intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza.**” (grifo nosso) Desse modo o projeto se contrapõe à lei de improbidade, permitindo prática atualmente tipificada como crime.

Não cabe aqui argumento de que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica a terceiros, tendo em vista que em seu art. 3º se prevê que “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

Nesse sentido, o projeto vai de encontro aos princípios da Lei de Improbidade ao permitir ao “lobista” influenciar a realização de despesa pública.

► **Com relação ao art. 3º:**

a) O § 1º do art. 3º cria competências para órgão do Poder Executivo, elegendo a Controladoria Geral da União para o credenciamento, incorrendo em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, devendo ser suprimido;

b) O § 2º equipara representantes de órgãos públicos a pessoas e entidades particulares para atuação no Legislativo. Ora, representantes de órgãos públicos, via de regra, são funcionários do Estado e defendem interesse público relativo ao órgão no qual trabalham, não podendo ser igualados a lobistas privados, principalmente para efeito dos parágrafos seguintes do mesmo artigo;

c) O § 3º prevê que cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes junto aos órgãos públicos (um titular e outro suplente), numa intromissão indevida nos demais poderes, que poderão entender necessitar de número maior ou menor de representantes; ademais a aplicação desta regra aos órgãos públicos parece desarrazoada. A Câmara dos Deputados, por exemplo, pode entender que, em virtude do funcionamento das Comissões, o Ministério da Justiça poderá cadastrar 3 ou mais representantes (que o projeto, equivocadamente, equipara a lobista) e não apenas dois. O mesmo raciocínio serve para os demais poderes com suas especificidades.

d) O § 8º exige que os representantes façam curso de formação específico, com matérias de direito constitucional, regimental, ética e prestação de contas. Como não se trata de regulamentação de profissão, não cabe a exigência de curso de formação por particulares. Um lobista pode ser médico, advogado, administrador, etc., e essa é sua profissão. O lóbi é uma atividade exercida pontualmente, em determinado momento, na defesa de interesse específico.

► **Com relação ao art. 5º:**

O art. 5º prevê que as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal do Legislativo, Executivo e Judiciário, sua participação em audiência pública. Esse dispositivo não inova no ordenamento, tendo em vista que já é possível solicitar audiência.

A prática legislativa tem demonstrado que, sempre que há interesse de uma ou mais entidades, ou mesmo de órgão público, em determinadas matérias, são solicitadas audiências públicas pelos próprios parlamentares e, inúmeras vezes, encaminhados por escrito a parlamentares ou à secretaria da Comissão, arrazoados no sentido de, utilizando de garantia constitucional expor situações que possam auxiliar no encaminhamento de proposições.

O § 1º do artigo, num excesso de detalhismo e interferência indevida em

procedimentos internos dos órgãos da Administração, prevê que quando da realização de audiência pública essa terá no máximo seis expositores e, havendo mais de 3 (três) entidades opositoras ou defensoras, que solicitem sua participação em audiência, a seleção deverá ser feita mediante sorteio.

É injurídico qualquer dispositivo que proceda invasão dessa natureza em procedimentos internos nos órgãos da Administração pública. Não é difícil perceber que a Administração pública ficaria totalmente engessada de modo que não poderá ouvir, por exemplo, representantes de todos os setores envolvidos em determinada matéria, visto o estabelecimento de no máximo seis expositores. E ainda, estaria obrigada a fazer sorteio para excluir uma ou mais entidades, quando houver vários interessados.

O detalhismo e a invasão de competência do projeto chegam ao ponto de determinar que, na hipótese de serem convidadas pessoas domiciliadas fora do Distrito Federal, para participar de audiência pública, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da realização.

A título de exemplo, o Código de Conduta dos Representantes de Interesses da União Europeia resume-se a apenas 7 regras e uns poucos princípios: da abertura, da transparência, da honestidade, da integridade e da imparcialidade, e remetendo-os ao Estatuto dos Funcionários, ao Código de Conduta dos Comissários e ao Código de Boa Conduta Administrativa, que em tese equivalem à nossa lei de Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União (Lei 8.112/1990) e ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto 1.171/1994).

► **Com relação ao art. 6º:**

O art. 6º trata do processo legislativo, subordinando indevidamente a atividade legislativa a procedimentos atinentes à atividade do lóbi, proibindo a apresentação de Relatório ou voto pelo relator quando esse não propiciar igual oportunidade às partes interessadas na matéria – a favor e contra -, pessoa física ou jurídica, credenciada para o exercício de atividades de lóbi.

Tal dispositivo afronta a liberdade do parlamentar decidir sobre matéria sob sua responsabilidade para relatar, criando impedimento formal ao processo legislativo, em flagrante ofensa ao princípio da representação popular consagrado na Constituição. A atuação do parlamentar, suas palavras, votos e relatórios, gozam de presunção de legitimidade, não

podendo a lei criar embaraço ao seu posicionamento pessoal.

► **Com relação ao art. 7º:**

O art. 7º prevê que os credenciados (referindo-se a órgãos públicos e a entidades privadas) deverão encaminhar declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias e gastos realizados junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, que ultrapasse 1.000 UFIRs.

Novamente, há necessidade de separar representantes de órgãos públicos e entidades privadas, principalmente junto ao Poder Legislativo. Caso contrário, se criarão obrigações extras e específicas para cada órgão público, ministérios, secretarias, etc., cuja prestação de contas já é regulada em lei e cujos servidores já possuem obrigação de apresentar declaração de renda, a qual deve ficar à disposição do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme Instrução Normativa nº 65/2011. Ademais, o dispositivo não deixa claro se haverá uma declaração por representante ou declaração única por órgão.

Como o projeto não diferencia órgãos públicos e entidades privadas, todos os órgãos públicos que tiverem cadastro também deverão encaminhar prestação de contas específicas ao TCU, independentemente de outras prestações que lhes são exigidas por lei. O art. 7º cria competência para o TCU em matéria que pouco tem a ver com gastos públicos, estando mais na esteira de gastos particulares efetuados para a defesa de seus interesses.

O § 6º prevê que, constatada a ocorrência de abuso econômico, a documentação será encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, sem contudo definir o que seria abuso de poder econômico para este caso. Sem essa definição, o dispositivo é injurídico, pois o particular ou o órgão público não poderão saber, de antemão, até onde sua prática se configura, ou não, como abuso econômico. Ademais, **o parágrafo faz referência à lei 4.137, de 1962 (que regula a repressão ao abuso do Poder Econômico), a qual foi expressamente revogada pela Lei 8.884, de 1994** (que transforma o CADE em Autarquia e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica).

► **Com relação ao art. 9º:**

O art. 9º prevê que constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, inciso I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, “a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento,

concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa”. Ocorre que a mesma Lei 8429/92 já define o que constitui improbidade (arts. 9º a 11), englobando os dispositivos do projeto, conforme se pode observar a seguir no art. 9º da citada norma:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público”.

.....

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

.....

Portanto, julgamos contemplado pela legislação vigente o teor do art. 9º do projeto.

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade juridicidade e boa técnica legislativa do PL 1202/2007 e, no mérito, pela aprovação, na forma do substitutivo anexo, que busca corrigir os vícios relativos à técnica legislativa e a eventuais injuridicidades e inconstitucionalidades.

Sala da Comissão, em de abril de 2012.

Deputado Cesar Colnago
Relator

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007

Disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse cujas atividades visem influenciar atos e decisões sujeitos à discricionariedade do Poder Público, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse que desenvolvam habitualmente, de forma onerosa ou gratuita, atividades que visem influenciar, junto a órgãos e entidades do Poder Público Federal, atos e decisões sujeitos à discricionariedade política ou administrativa, e dá outras providências.

Art. 2º O exercício da atividade disciplinada nesta Lei orientar-se-á por princípios éticos e morais e, especialmente, pelos princípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa, atendendo às seguintes diretrizes:

- I – Transparência e publicidade dos atos;
- II – Garantia de livre manifestação de pensamento e participação;
- III – Livre acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal; e
- IV – Garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões.

Art. 3º. Para o exercício regular das atividades de que trata esta Lei, é obrigatório o prévio credenciamento das pessoas físicas ou jurídicas perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação em cada Poder, os quais disciplinarão, discricionariamente, o cadastramento e o acesso às suas dependências.

Parágrafo único. O cadastro dos credenciados será público e acessível pela rede mundial de computadores.

Art. 4º Não poderão atuar como representantes de interesses:

I – Servidores Públicos em geral;

II – Aqueles que, nos seis meses anteriores ao requerimento de cadastro, tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção;

III – Membros de quaisquer dos três Poderes;

IV – Aqueles condenados por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;

V – Aqueles inabilitados ou que tenham credenciamento suspenso nos termos desta Lei, enquanto durar a suspensão.

Art. 5º É vedado às pessoas e grupos de interesse, no exercício da atividade disciplinada nesta Lei:

I – Provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo;

II - Atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial;

III – Atuar, gratuita ou onerosamente, com o objetivo de interferir em ato administrativo de caráter vinculado;

IV - Prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público;

V - Receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito.

Parágrafo único. A infração ao disposto neste artigo acarretará a suspensão do credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal.

Art. 6º As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para os fins desta Lei poderão solicitar participação, junto aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quando ocorrerem reuniões de audiência pública que tratem de tema relacionado aos interesses que represente.

Parágrafo único. Quando da realização de audiência pública, essa contemplará, sempre que possível, a participação de convidados com posições a favor e contra a matéria em discussão.

Art. 7º As pessoas credenciadas para os fins desta Lei deverão encaminhar ao respectivo Poder, até o dia 31 de janeiro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto aos Poderes e órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (mil reais).

§ 1º A declaração terá caráter público e será divulgada pela rede mundial de computadores pelo órgão competente de cada Poder, devendo constar da declaração as matérias cuja discussão e deliberação seja desejada, além da indicação do contratante e respectivos sócios, se houver, quando se tratar de pessoa jurídica.

§ 2º Em se tratando de pessoas jurídicas, incluindo entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, devem ser fornecidos, além da declaração, dados sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (mil reais).

§ 3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional, deverão constar da declaração.

§ 4º A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará no não credenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 5º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las ao órgão competente, sempre que solicitado.

Art. 8º O disposto nesta Lei não se aplica:

I – a indivíduos e organizações que atuem sem remuneração, desde que em caráter esporádico, com o propósito de influenciar no processo legislativo em seu interesse pessoal;

II – a indivíduos e organizações que se limitem a acompanhar reuniões ou sessões de discussão e deliberação do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário;

III – a quem seja convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade, para expressar opinião, prestar esclarecimentos em reuniões de audiência pública em Comissão ou em Comissão Geral perante o Plenário, mediante convite público de dirigente responsável;

IV – às atividades de cunho meramente informativo;

V – aos representantes de órgãos e entidades públicas que atuem em assessorias parlamentares ou como consultores de outros Poderes, devendo obedecer às normas internas de cada órgão, com relação a credenciamento para acesso às suas dependências.

Art. 9º A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão ser convocadas pelas autoridades responsáveis pelos órgãos onde estejam cadastrados, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades, podendo as autoridades mencionadas delegar a competência para convocação.

Art. 10. Ressalvadas as disposições previstas no art. 5º, que acarretam a imediata suspensão do credenciamento, qualquer outra infração dolosa ao disposto nesta Lei será punida com advertência e, em caso de reincidência, com a suspensão do credenciamento pelo prazo de até 3 anos, sem prejuízo da responsabilidade criminal, quando cabível.

Art. 11. Às pessoas e grupos, no exercício das atividades referidas nesta Lei aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.429, de 1992, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”; na Lei nº 8.112, de 1990, que “Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais” e no Decreto nº 1.171, de 1994, que “Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de abril de 2012

Deputado Cesar Colnago
Relator