



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

Abraham Lincoln Ferreira Cardoso

**A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO PARLAMENTO BRASILEIRO:**  
**Uma abordagem e análise da construção legislativa da regulamentação da atividade**

Brasília

**2019**

Abraham Lincoln Ferreira Cardoso

**A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO PARLAMENTO BRASILEIRO:  
Uma abordagem e análise da construção legislativa da regulamentação da atividade**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

**2019**

## 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: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Cardoso, Abraham Lincoln Ferreira.

A regulamentação do lobby no parlamento brasileiro [manuscrito] : uma abordagem e análise da construção legislativa da regulamentação da atividade / Abraham Lincoln Ferreira Cardoso. -- 2019.

269 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2019.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Grupo de pressão, Brasil. 3. Grupo de pressão, regulação, Brasil. 4. Tráfico de influência, Brasil. I. Título.

CDU 328.124(81)

---

Bibliotecária: Mariangela B. Lopes – CRB1: 1731



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

### FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO PARLAMENTO BRASILEIRO: Uma abordagem e análise da construção legislativa da regulamentação da atividade

**Autor (a):** Abraham Lincoln Ferreira Cardoso

**Área de concentração:** Poder Legislativo

**Linha de pesquisa:** 2 - Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 6 de setembro de 2019.

---

**Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins**  
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

---

**Prof. Dr. André Rehbein Sathler Guimarães**  
Membro - Câmara dos Deputados

---

**Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues**  
Membro - Câmara dos Deputados

Dedico este trabalho de pesquisa primeiramente à minha família que nunca deixou de me incentivar nos estudos. Dedico também a todos aqueles que me ajudaram ao longo desta caminhada.

## **Agradecimentos**

Primeiramente agradeço a Deus pelo dom da vida e por conceder à humanidade a capacidade de pensar e de buscar conhecimento. Agradeço a minha família, desde meus pais até minha esposa e filhos, pelo incentivo e pela fonte de inspiração constante que são para mim. Um agradecimento especial à minha esposa pela compreensão nos muitos momentos de minha ausência do convívio familiar durante este período. Agradeço aos amigos e colegas de trabalho no legislativo federal (nas duas Casas) pelo convívio amistoso e pela aprendizagem constante com cada um deles. Outro agradecimento especial vai para meu orientador, Professor Dr. Ricardo Martins, pela paciência, inúmeros momentos de orientação bem como palavras de incentivo durante todo este processo.

*“I hear and I forget. I see and I remember. I do and I understand.”*

*(Confúcio)*

## Resumo

Em determinados momentos na vida da sociedade brasileira, o tema do exercício da atividade de *lobby* no país tem ganhado destaque. Esse interesse reflete nas discussões no âmbito do parlamento brasileiro. Entretanto, até a presente data ainda não se tem uma lei que regulamente o exercício desta atividade no Brasil. A falta desta regulamentação específica, embora o parlamento se debruce sobre algumas proposições em tramitação sobre o tema, e a proporcional carência de estudos recentes sobre o tema, certamente justificam este trabalho de pesquisa. A pesquisa se insere no campo do estudo dos grupos de interesse e na seara temporal e temática sobre a regulamentação do *lobby*. Tem como objetivo geral evidenciar a evolução no processo de regulamentação da atividade de *lobby* e como objetivos específicos: (i) realizar um breve histórico das proposições legislativas sobre o tema; (ii) analisar a tendência da força normativa dos textos em tramitação, para verificar seu enquadramento em fraca, média ou forte, de acordo com a metodologia utilizada por Chari, Murphy e Hogan (2007); e (iii) identificar a percepção dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) quanto aos itens presentes no texto normativo em construção. Este trabalho se insere no campo das pesquisas quali-quantitativa e utilizou-se de levantamento bibliográfico e documental, bem como de uma pesquisa realizada junto a profissionais que atuam na defesa de interesses com o intuito de levantar a percepção sobre os tópicos constantes nos textos em construção sobre a regulamentação da atividade de *lobby*. Como resultado deste trabalho de pesquisa observou-se que foram apresentadas inúmeras proposições sobre o tema, que o texto normativo em construção está tendente a ser uma legislação com viés fraco, no tocante a sua força normativa e que é possível inferir que as percepções dos respondentes coincidiram com os tópicos presentes e ausentes no texto normativo em construção até o presente momento.

**Palavras-Chave:** Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. *Lobby*. Defesa de interesses. Grupos de interesses. Regulamentação do *lobby*.



## Abstract

At different periods of times in the life of Brazilian society, theme of lobbying in the country has gained prominence. This interest is reflected in discussion within the Brazilian Parliament. However, up to these days there is no law regulating the exercise of this activity in Brazil. The lack of this specific regulation, although the Parliament deals with some proposals on the subject, as well as the proportional lack of recent studies on the matter, certainly justify this research work. The research fits into the field of interest group study and the temporal and thematic area of lobby regulation. Its general objective is to highlight the evolution in the process of regulating lobby and its specific objectives are: *(i)* to make a brief history of legislative initiatives on the subject; *(ii)* to analyze the tendency of the normative force of the texts in progress, to verify their framing in weak, medium or strong, according to the methodology used by Chari, Murphy and Hogan (2007); and *(iii)* to identify the perception of the Institutional and Government Relations professionals regarding the topics present or not in the normative text under construction. This work is part of the field of qualitative research and used a bibliographic and documentary survey, as well as a research carried out with professionals working in the defense of interests in order to raise their perception on the topics contained in the texts in question concerning the construction on lobbying regulation. As a result of this research work it was observed that numerous propositions were introduced in Parliament on the subject, that the normative text under construction is tending to be a weakly biased legislation, with regard to its normative force and that it is possible to infer that the perceptions of respondents coincided with the topics present and absent in the normative text under construction until the present moment.

**Keywords:** Legislative Branch. Chamber of Deputies of Brazil. Lobby. Groups of pressure. Groups of interest. Lobby regulation.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Indicação do ano de regulamentação da atividade de <i>lobby</i> em alguns países.....	61
FIGURA 2 - Percentual de respondentes por área de atuação.....	132
FIGURA 3 - Perfil acadêmico dos respondentes.....	134

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Projetos de resolução apresentados para regulamentar a atividade de <i>lobby</i> no âmbito da Câmara dos Deputados.....	78
QUADRO 2 - Projetos de lei apresentados para regulamentar a atividade de <i>lobby</i> na Câmara dos Deputados.....	83
QUADRO 3 - Proposições legislativas apresentadas para regulamentar a atividade de <i>lobby</i> no Senado Federal .....	88
QUADRO 4 - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do <i>lobby</i> proposto para o Brasil – Texto original do PL nº 1.202/2007 – Dep. Carlos Zarattini.....	117
QUADRO 5 - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do <i>lobby</i> proposto para o Brasil – Substitutivo do Deputado César Colnago ao PL nº 1.202/2007.....	119
QUADRO 6 - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do <i>lobby</i> proposto para o Brasil – Substitutivo da Deputada Cristiane Brasil ao PL nº 1.202/2007.....	122
QUADRO 7 - Avaliação resumida sobre a força normativa do modelo de regulamentação do <i>lobby</i> proposto para o Brasil – Comparação entre o texto original do PL nº 1.202/2007, o substitutivo do Dep. Colnago e o substitutivo da Deputada Brasil.....	125

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Percentual de respondentes por gênero.....	132
GRÁFICO 2 - Grau de conhecimento dos textos do PL 1.202/2007 (original e substitutivos) pelos respondentes.....	135
GRÁFICO 3 - Necessidade ou não de lei para regulamentar o exercício da atividade de <i>lobby</i> no país.....	136
GRÁFICO 4 - Necessidade ou não de se realizar um cadastro para atuar na defesa de interesses junto aos órgãos públicos.....	137
GRÁFICO 5 - Necessidade ou não de se enviar relatório periódico ao órgão de fiscalização.....	138
GRÁFICO 6 - Necessidade ou não da obrigatoriedade de se divulgar a agenda do profissional de RIG (lobista).....	140
GRÁFICO 7 - Necessidade ou não da obrigatoriedade de se divulgar os gastos com o exercício da atividade de defesa de interesses por parte do profissional de RIG.....	141
GRÁFICO 8 - Necessidade ou não da obrigatoriedade de se divulgar os dados contratuais celebrados entre o profissional de RIG e seus clientes.....	143
GRÁFICO 9 - Necessidade ou não de constar do texto legal a possibilidade de convocação do profissional de RIG (lobista) pela autoridade competente.....	144
GRÁFICO 10 - Necessidade ou não de o texto legal alcançar os lobistas que atuam na defesa de interesses sem remuneração.....	145
GRÁFICO 11 - Necessidade ou não de se ter uma quarentena para aqueles que atuam no serviço público (nos órgãos decisórios) antes de atuarem na defesa de interesse.....	146
GRÁFICO 12 - Necessidade ou não de se ter um órgão fiscalizador da atividade de defesa de interesse na estrutura governamental do país.....	148
GRÁFICO 13 - Necessidade ou não de se ter formação específica para atuar na defesa de interesses. ....	149
GRÁFICO 14 - Possíveis causas da não regulamentação do exercício da atividade de <i>lobby</i> até a presente data.....	152

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABRIG	- Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais
AC	- Acre
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AM	- Amazonas
ANPOCS	- Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
BA	- Bahia
CD	- Câmara dos Deputados
CLDF	- Câmara Legislativa do Distrito Federal
CPI	- Center for Public Integrity
CBO	- Código Brasileiro de Ocupações
CCJC	- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CTASP	- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CN	- Congresso Nacional
CF	- Constituição Federal
CGU	- Controladoria Geral da União
DEM	- Democratas
DF	- Distrito Federal
ES	- Espírito Santo
JECC	- Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal
MA	- Maranhão
MG	- Minas Gerais
MP	- Medidas Provisórias
MS	- Mato Grosso do Sul
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	- Organização não governamental
OCDE	- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PR	- Paraná
PR	- Partido da República
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PAN	- Partido de Acción Nacional (México)
PFL	- Partido da Frente Liberal
PDT	- Partido Democrático Trabalhista

PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSD	- Partido Social Democrático
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PPS	- Partido Progressista Social
PRI	- Partido Revolucionário Institucional (México)
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PE	- Pernambuco
PL	- Projeto de Lei Ordinária
PRC	- Projeto de Resolução
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
RICD	- Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RIG	- Relações Institucionais e Governamentais
RJ	- Rio de Janeiro
RR	- Roraima
RS	- Rio Grande do Sul
SP	- São Paulo
SF	- Senado Federal
TCU	- Tribunal de Contas da União
UE	- União Europeia
UFIR	- Unidades Fiscais de Referência
US	- United States (Estados Unidos da América)
UnB	- Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>1 QUADRO TEÓRICO</b> .....	24
1.1 TEORIA DOS GRUPOS.....	24
1.2 TEORIA DA AÇÃO COLETIVA .....	27
1.2.1 TEORIA DO SUBPRODUTO .....	29
1.2.2 TEORIA DO INTERESSE ESPECIAL.....	31
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	34
<b>3 GRUPOS DE INTERESSE, GRUPOS DE PRESSÃO E LOBBY</b> .....	41
3.1 GRUPOS DE INTERESSE E GRUPOS DE PRESSÃO.....	41
3.2 <i>LOBBY</i> .....	47
3.3 ATIVIDADE DE <i>LOBBY</i> .....	49
3.3.1 ATIVIDADE DE <i>LOBBY</i> NO BRASIL.....	51
3.4 ONDE O <i>LOBBY</i> É EXERCIDO .....	55
<b>4 REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY</b> .....	60
4.1 REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO MUNDO .....	63
4.2 REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO BRASIL .....	69
4.3 BREVE HISTÓRICO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NO CONGRESSO NACIONAL .....	71
4.4 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL .....	88
4.5 O PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 E SUA TRAJETÓRIA .....	90
<b>5 APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DE CHARI, MURPHY E HOGAN SOBRE A FORÇA NORMATIVA</b> .....	112
<b>6 DISCUSSÃO E ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA COM OS PROFISSIONAIS DE RIG (LOBISTAS)</b> .....	126
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	155
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	159
<b>APÊNDICES</b> .....	167
APÊNDICE A - QUADRO COMPARATIVO DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 (PROJETO ORIGINAL E SUBSTITUTIVOS DO DEPUTADO COLNAGO E DA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL) – REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE <i>LOBBY</i> NO BRASIL.....	168

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS PROFISSIONAIS DE RIG (LOBISTAS) .....	187
<b>ANEXOS</b> .....	191
ANEXO A – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	191
ANEXO B – TEXTO ORIGINAL E JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007.....	215
ANEXO C – PARECER E SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 APRESENTADOS PELO RELATOR DEPUTADO CÉSAR COLNAGO NA CCJ DA CD.....	222
ANEXO D - PARECER E SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 APRESENTADOS PELA RELATORA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL NA CCJ DA CD.....	239
ANEXO E – COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO AO PARECER E SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 APRESENTADOS PELA RELATORA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL NA CCJ DA CD. ....	252
ANEXO F – EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1 APRESENTADA AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007.....	262
ANEXO G – PARECER À EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1 OFERECIDO PELA RELATORA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL NO PLENÁRIO DA CD. ....	263



## INTRODUÇÃO

Do advento da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 2019) para cá, observa-se o crescente interesse da sociedade na busca de conhecimento sobre os mecanismos de influência e pressão junto ao parlamento brasileiro na fase de elaboração das futuras normas. Esse interesse passa, também, por conhecer as ferramentas que podem ser utilizadas para exercer influência e os mecanismos de participação mais efetiva na busca de concretizar seus interesses na fase de feitura da lei, junto aos tomadores de decisão.

Temos observado que a sociedade contemporânea tem se despertado para as questões civis. Sua participação tem se dado de forma mais efetiva e frequente na defesa de seus interesses. Setores da sociedade civil como as organizações não governamentais e os setores da iniciativa privada têm aumentado e se aparelhado para ampliar os seus espaços de atuação no sentido de incrementar o seu poder de influência. Essas organizações se estruturam a partir de corporações de classe bem como as de caráter privado, tais como sindicatos, confederações, federações e até mesmo grandes e médias empresas de forma individualizada. Os movimentos sociais também têm se organizado para melhor exercer influência no processo decisório. Portanto, a vontade de participar do processo decisório e de ter a possibilidade de interferir junto aos atores e órgãos tomadores de decisão se faz cada vez mais presente na sociedade, tendo em vista a preservação de seus interesses. Inclusive por parte da iniciativa privada. A constatação é de aumento de interesse ou maior transparência na ação desses agentes pela sociedade por determinados assuntos quando algum fato relevante se faz presente (NÓBREGA NETTO, 2015).

A participação e a intervenção podem se dar por caminhos menos institucionalizados, refletidos em manifestações e pressões populares, ou podem se dar por meios institucionalizados, como os grupos de pressão e grupos de interesse, inclusive utilizando-se de atores específicos, especializados na intermediação das demandas entre os grupos de interesse e os tomadores de decisão (FARHAT, 2007).

Em qualquer dos dois caminhos escolhidos, tem-se o fortalecimento da democracia, seja pela produção de informação e disponibilização aos tomadores de decisão, seja na defesa legítima de interesses. Maior transparência dos processos, e isso, em tese, não é ilícito ou atinge algum preceito moral, pois como afirma Modesto Vieira:

[...] hoje, além das associações empresariais, a prática de participação política também já se consolidou nas atividades dos movimentos populares e das organizações não-governamentais (ONGs). A própria imprensa, que tantas vezes associou o termo a atividades ilegais, percebeu que condenar o *lobby* e seguir vivendo em um mundo de sombras é mais útil a maus lobistas e a parlamentares de comportamento nebuloso. (VIEIRA, 2008, p. 12).

O presente trabalho de pesquisa parte da premissa de que o *lobby* no Brasil existe, a despeito da carência de lei que o regulamente. Também entendemos que o *lobby* atua no processo de tomada de decisão política junto aos órgãos públicos, seja no Executivo, no Judiciário ou no Legislativo. Ele é praticado por instituições privadas assim como por vários órgãos da administração pública direta e indireta, por meio das assessorias parlamentares, em seus diversos escalões. Não podemos olvidar que a prática do *lobby* também é exercida de forma individual, cidadã, bem como por organizações não governamentais, mas que também objetiva manter ganhos junto ao poder decisório.

Nos últimos anos temos presenciado e visto pelas notícias veiculadas na mídia, por todos os canais, os escândalos de corrupção envolvendo vários agentes públicos e empresas da iniciativa privada. Com o assunto *lobby* cada vez mais em evidência nas mídias e praticamente em todas as conversas e redes sociais, sua regulamentação foi, e é, tema de grandes discussões nos tempos atuais. Segundo Ferreira Júnior e Nogueira (2016), este veículo não foi o único que trouxe a discussão sobre a necessidade ou não da regulamentação do *lobby* no Brasil e da busca por conceitos e necessidade de se impor limites a esta atividade, bem como para seu controle pelas agências correspondentes.

Nota-se também que os escândalos noticiados pela mídia como o “mensalão” e o “petrolão”<sup>1</sup>, dentre outros, envolvendo setores da sociedade civil, em especial parcelas do mundo empresarial e, de outro lado, setores da arena política e governantes de nosso país, trouxeram à tona o debate sobre a corrupção e seus mecanismos, deixando em evidência, de forma negativa, a atividade realizada pelos defensores de interesses junto ao poder público e aos tomadores de decisão, em especial junto ao legislativo brasileiro. Esses debates aconteceram pelos canais da mídia, pelas redes sociais e praticamente por vários outros meios de comunicação. A atividade realizada pelos lobistas, aqui entendido como aquela pessoa física ou jurídica que atua na defesa de interesses perante o tomador de decisão<sup>2</sup>, foi colocada

---

<sup>1</sup>Supostos casos de corrupção envolvendo compra de parlamentares para dar sustentação ao governo. Grandemente divulgado na mídia pelos mais diversos canais.

<sup>2</sup>A definição deste termo será melhor trabalhada no Capítulo 3 deste trabalho.

em xeque e o debate de uma possível regulamentação dessa atividade ganhou corpo junto à sociedade e, como era de se esperar, refletiu dentro das duas Casas do Congresso Nacional.

O tema da regulamentação da atividade de *lobby* se faz presente nos dias de hoje e certamente se tornou uma discussão importante para a sociedade brasileira. Como natural consequência, o parlamento brasileiro também se rendeu a este debate e várias proposições foram apresentadas nas duas Casas legislativas do Congresso Nacional nos últimos anos. Entretanto, desde o final da década de 1980, com a apresentação de um Projeto de Lei de autoria do então Senador Marco Maciel, as discussões ainda se desenvolvem no interior da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sem, contudo, uma previsão mais precisa de uma finalização desse debate que redunde na publicação de uma regulamentação específica em breve.

Neste contexto, várias iniciativas legislativas com o objetivo de regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país foram apresentadas nas duas Casas do Congresso Nacional. Entretanto, mesmo com a importância que o tema tem tido na sociedade brasileira há alguns anos, uma regulamentação específica para esta atividade ainda não se faz presente no nosso ordenamento jurídico. Ademais, a relevância do tema ainda não gerou um expressivo número de estudos e pesquisas sobre esta temática no país, nem tampouco sobre a possibilidade da regulamentação da atividade de *lobby* no país. Alguns esforços têm sido realizados por alguns acadêmicos e estudiosos, mas mesmo assim eles reconhecem que ainda há um campo enorme a ser coberto por trabalhos científicos sobre o tema.

Na discussão desse tema estão em jogo a transparência do processo decisório bem como a *accountability* de seus atores, seja dos que exercem a atividade de defesa de interesses, seus ou de terceiros, seja dos agentes públicos envolvidos. Certamente é importante conhecer e traçar um panorama das opiniões dos que exercem a atividade de defesa de interesses, aqui denominados de lobistas ou profissionais de relações institucionais e governamentais (RIG), sobre a necessidade de uma regulamentação ou não desta atividade em nossa sociedade bem como saber se as proposições em tramitação no parlamento brasileiro ajudariam numa maior segurança no exercício desta atividade no país, ou não.

A pesquisa se localiza no campo do estudo dos grupos de interesses e dos grupos de pressão e sua influência no processo decisório, bem como da ação coletiva, permeando as áreas de estudos do processo legislativo, representatividade e representação, *accountability* e transparência. Analisaremos a lógica da ação coletiva por parte desses grupos de profissionais que muitas vezes atuam em conjunto na defesa de seus interesses, em especial em grupos de atividades afins ou semelhantes, na perspectiva de buscar sucesso no exercício de sua

atividade, visando maximizar ganhos e minimizar perdas. Portanto, terá como fundamentação teórica a Teoria dos Grupos e a Teoria da Ação Coletiva. Propõe-se também a verificar o grau da força normativa em construção no Congresso Nacional. No que diz respeito ao grau da força normativa, como se verá no Capítulo 5, será utilizada a tipologia e classificação criadas por Chari, Murphy e Hogan (2007) em seu estudo, que define as legislações em graus de regulamentação fraca, mediana e forte. Cabe ressaltar que o presente estudo segue sugestão de Nóbrega Netto (2015) e pretende realizar a aplicação da classificação de Chari, Murphy e Hogan na versão de texto mais atualizada do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007), que é o substitutivo oferecido pela Relatora Deputada Cristiane Brasil e aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados (CD), propondo assim uma continuidade do trabalho realizado por Nóbrega Netto (2015). Ademais, pretende-se avançar e colher as percepções dos que atuam com o *lobby* no país, sobre a possibilidade de regulamentação de sua atividade, como explicado no Capítulo 6 deste trabalho de pesquisa.

Este estudo se insere nesta seara temporal e temática sobre a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no Brasil, ao estudar e analisar as propostas legislativas em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional, focando sua análise numa das proposições que, como explicado no Capítulo pertinente (Capítulo 4), demonstra mais chances de ser aprovada pelo parlamento. Portanto, o presente estudo pretende analisar a caminhada legislativa do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, em especial na análise de alguns fatores que colaboraram na construção do texto de lei que se encontra pronto para ser votado pelo plenário da Câmara dos Deputados.

Desta forma, e de acordo com o exposto acima, este trabalho de pesquisa tem como objetivo geral evidenciar a evolução no processo de regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil a partir da comparação entre o texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, e os substitutivos oferecidos ao texto em 2012 e em 2016 bem como compará-los com a percepção colhida dos profissionais que atuam na defesa de interesses sobre a proposta de regulamentação em análise. Como objetivos específicos deste trabalho, em consonância com seu objetivo geral, temos: (i) realizar um breve histórico das proposições legislativas de regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil apresentadas nas duas Casas do Congresso Nacional (CN), em tramitação ou não; (ii) analisar a tendência da força normativa dos textos apresentados na tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, ao aplicar a metodologia e a tipologia utilizada por Chari, Murphy e Hogan (2007) no substitutivo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados (CD), apresentado

pela Relatora Deputada Cristiane Brasil, bem como no texto original do projeto e no primeiro substitutivo apresentado pelo Relator Deputado César Colnago; e (iii) identificar a percepção dos lobistas quanto aos itens presentes no Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, sobre a regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil, e comparar com a construção normativa efetiva do texto de lei em apreciação, combinando este objetivo específico com o de número dois. Somente para efeito didático e visando uma melhor compreensão por parte do leitor, cada um dos objetivos específicos encontra-se num Capítulo em separado (Capítulos 4, 5 e 6). Com relação à pergunta-problema, de acordo com o exposto nos objetivos, acerca do que se pretende estudar, a pergunta seria a seguinte: Como está sendo construído o processo de regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país, em especial na apreciação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, levando em consideração o grau da força normativa e a percepção dos profissionais que atuam na defesa de interesses?

Este trabalho de pesquisa se insere no campo das pesquisas quali-quantitativas e utilizou-se de levantamento bibliográfico e documental, tanto da forma impressa quanto do formato eletrônico. Foi realizado um levantamento da bibliografia sobre o tema da atividade de *lobby* e sua regulamentação no Brasil, bem como de estudos e artigos acadêmicos sobre o tema abordando a realidade brasileira e de alguns países. No tocante à parte documental da pesquisa, foi analisada cada proposição legislativa apresentada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal sobre o tema. Para o levantamento das proposições que tramitaram, e tramitam, nas duas Casas do Congresso Nacional que tratam da atividade de *lobby*, foi realizada pesquisa documental nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos seguintes endereços: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br) e [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br). Em linhas gerais, pesquisar é buscar informação (VIEIRA, 2009). Segundo a autora:

Na pesquisa qualitativa, o pesquisador busca, basicamente, levantar as opiniões, as crenças, o significado nas palavras dos participantes da pesquisa... A pesquisa qualitativa não é generalizável, mas exploratória, no sentido de buscar conhecimento para uma questão sobre a qual as informações disponíveis são, ainda, insuficientes. A pesquisa qualitativa mostra as opiniões, as atitudes e os hábitos de pequenos grupos, selecionados de acordo com perfis determinados. (VIEIRA, 2009, p. 5-6).

Para fazer frente a seus objetivos, este estudo também se utilizou de uma pesquisa junto aos representantes dos grupos de interesse e aos assessores parlamentares de órgãos públicos, por meio de um questionário, que tinha por objetivo colher a percepção desses agentes sobre a elaboração da lei que visa regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país e seus aspectos disciplinadores, alcance e profundidade dessa regulamentação, além de

também aplicar a classificação de força normativa criada por Chari, Murphy e Hogan em 2007, nos textos constantes do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (seu texto original e os dois substitutivos apresentados) para averiguar o grau da força normativa da legislação em construção no país. Os dados colhidos nesta pesquisa também foram trabalhados de forma quantitativa.

Como dito anteriormente, este trabalho realizou pesquisa mais aprofundada e mais abrangente nesse universo de profissionais para se tentar chegar a um resultado mais fiel à realidade, na tentativa de se chegar à real percepção sobre a necessidade ou não de uma regulamentação específica para essa atividade na visão de quem a exerce, bem como pesquisar junto aos atores qual sua concepção sobre os vários projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional que têm por objetivo regulamentar esta atividade no Brasil. Também pretende colaborar ao dialogar com esses atores sobre a necessidade de uma regulamentação bem como sobre o tipo de regulamentação desejada, se mais abrangente ou não, seguindo os estudos até o presente momento já realizados, tais como os estudos realizados por Santos e Cunha (2015a).

Deste modo, este trabalho de pesquisa se compõe de uma Introdução, de seis capítulos e de suas considerações finais. O Capítulo 1 descreve o referencial teórico a ser utilizado no olhar da pesquisa. Pode-se dizer que seriam os ‘óculos’ ou ‘as lentes’ com que se viu e analisou o fenômeno estudado neste trabalho. O Capítulo 2 pretende expor a metodologia utilizada neste trabalho de pesquisa elencando os passos e processos utilizados. Já o Capítulo 3 trata das definições de *lobby*, descreve um pouco sobre a atividade de *lobby* e onde ele é exercido. O Capítulo 4 pretende dar uma visão panorâmica da regulamentação do *lobby* no mundo e no Brasil, bem como faz uma descrição e um breve histórico de todas as proposições apresentadas nas duas Casas do legislativo federal brasileiro que se referem ao *lobby*, ao seu exercício ou que pretendem regulamentar o exercício dessa atividade no país. Este capítulo também traça e analisa a trajetória do Projeto de Lei (PL) nº 1.202, de 2007, bem como traz os fundamentos constitucionais para o exercício da atividade de defesa de interesse. O Capítulo 5 discorre sobre a tipologia e classificação do grau de força normativa criados por Chari, Murphy e Hogan (2007) e aplicados ao PL 1.202, de 2007 e seus substitutivos, analisando assim a construção da legislação de acordo com os índices propostos pelos estudiosos acima elencados. O Capítulo 6 descreve e analisa a parte deste estudo que colheu a percepção dos profissionais de defesa de interesses sobre a proposta de regulamentação de sua atividade em apreciação pelo Congresso Nacional, bem como o grau de detalhamento dessa

regulamentação e comparando-a com a análise documental do caminho legislativo do PL nº 1.202 de 2007 e seu conteúdo, verificados na análise documental relatada no Capítulo 5.

Por fim, este trabalho de pesquisa apresenta suas considerações finais evidenciando que (i) houve a apresentação de inúmeras proposições legislativas, de alguns tipos de norma, com o objetivo de regulamentar o exercício da atividade de defesa de interesse no país, ou seja, do *lobby*; (ii) a construção legislativa da regulamentação do exercício da atividade de *lobby*, está caminhando de uma legislação mediana com tendência a forte para uma legislação fraca, de acordo com os índices aplicados para auferir essa verificação, de acordo com os estudos de Chari, Murphy e Hogan (2007); (iii) de acordo com a análise das respostas obtidas pelo questionário, é possível inferir que as percepções dos respondentes coincidiram com os tópicos presentes e ausentes no texto normativo em construção até o presente momento.

## 1 QUADRO TEÓRICO

Na revisão teórica que consta deste trabalho de pesquisa optou-se por escolher duas teorias utilizadas no universo acadêmico que, dentre outras, servem de sólida base no estudo da formação dos grupos de interesse e dos grupos de pressão, a saber: a Teoria dos Grupos e a Teoria da Ação Coletiva. No caso da Teoria da Ação Coletiva, o embasamento está inserido no livro de Mancur Olson denominado *A Lógica da Ação Coletiva* (OLSON, 2015), em que ele discute a Teoria dos Grupos e ao final sugere duas novas teorias, ou subteorias, derivadas da Teoria dos Grupos, a teoria do “subproduto” e a teoria do “interesse especial”. A busca foi realizada dentre autores constantes da bibliografia nacional e estrangeira, incluindo-se livros, artigos acadêmicos, manuais, enfim, as fontes de pesquisa presentes na literatura sobre o assunto. Parte importante desta pesquisa será orientada por esses pressupostos teóricos.

Com relação à análise das proposições normativas que versam sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil no parlamento brasileiro, a pesquisa pautará suas análises levando em consideração os estudos desenvolvidos por Chari, Murphy e Hogan (2007), ao comparar legislações que regulamentam o *lobby* em alguns países, atribuindo-lhes características de fraca, mediana e forte, de acordo com o grau de regulamentação da atividade de *lobby*, bem como na forma estudada e relatada nos trabalhos acadêmicos de Santos e Cunha (2015a; 2015b; 2017), e Nóbrega Netto (2015). Por fim, a análise de dados levando em consideração a percepção dos lobistas sobre a possível demora na regulamentação do *lobby* no Brasil também será calcada nos estudos de Santos e Cunha (2015b), seguindo sugestão de Nóbrega Netto (2015).

### 1.1 TEORIA DOS GRUPOS

Certamente a Teoria dos Grupos é uma boa ferramenta para começar os estudos sobre o *lobby*, pois fornecerá um bom embasamento para o entendimento do funcionamento dos grupos de pressão e seu poder de influência (NÓBREGA NETTO, 2015). Segundo Pasquino:

[...] é costume começar a discussão sobre grupos de interesse ou de pressão partindo da chamada Teoria dos Grupos, na formulação que lhe foi dada por Arthur Bentley, na obra *The process of government* (1908), retomada depois por David Truman em *The government process* (1951), onde muitos capítulos são dedicados especificamente, e não por acaso, aos grupos de interesse. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 562).

Os grupos podem ser considerados como um conjunto de atividades onde cada atividade não está separada das demais, mas todas têm uma tendência comum a respeito das decisões que serão tomadas pelos *decision-makers*; assim, este conjunto de atividades são os



grupos e a disputa entre esses grupos resultará no tipo de decisão a ser tomada. (PASQUINO, *apud* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983). No estudo da Teoria dos Grupos, tendências intelectuais outras resultaram em análises de atividades políticas em termos de atividades de grupos. Segundo os autores:

Havia, antes de tudo, a reação dos pluralistas ingleses – Figgis e Maitland, G.D.H. Coli e Laski – e dos alemães, sobretudo de Gierke, contra a teoria monística do Estado como única organização autorizada a pedir obediência e obediência absoluta (teoria proposta na Inglaterra por Austin e na Alemanha exemplificada pela ação de Bismarck). Em Segundo lugar, sociólogos europeus, como Gumpłowicz, Simmel e Ratzenhofer, tiveram parte notável no esforço de compreender e explicar os processos sociais por meio da categoria analítica do grupo. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 562).

Nos moldes da vida em sociedade dos tempos modernos nos quais vivemos a interação dos diversos grupos existentes nela se torna bastante complexa. A luta pela prevalência de suas preferências ante as decisões governamentais, maximizando seus ganhos, é muito presente. Os cientistas políticos estão se interessando cada vez mais na análise dos comportamentos e atitudes desses grupos na busca por seus interesses, bem como em estudar os conflitos gerados quando da busca de suas preferências (BELO, 2003). Segundo Belo:

Alguns aspectos dessa concepção de sociedade requerem explicação. Primeiro, embora o motor da sociedade seja a pressão e a resistência entre os grupos, a condição da sociedade, em qualquer época, é constituída pelo equilíbrio das pressões grupais. Segundo, ainda que o grupo individual seja a unidade fundamental de análise nessa abordagem, os grupamentos só atingem seu significado pleno em uma relação mútua. Uma organização de trabalhadores, por exemplo, só pode ser entendida completamente em termos de suas relações com outras organizações. Terceiro, essa concepção da sociedade é em geral completada pormenorizadamente com conceituações, tanto verticais quanto horizontais, dos grupos e de suas relações. É preciso considerar não só a grande variedade de diferentes tipos de grupos que coexistem no mesmo plano, como também os fenômenos dos padrões estabelecidos de grupos, alguns dos quais “representam” ou “refletem” interesses alheios aos do grupo. Quarto, toda essa concepção de sociedade está apoiada no significado crítico dos processos, e não das estruturas específicas ou do conteúdo essencial (valores). A dinâmica do processo de interação, pois, é que fornece os elementos fundamentais. (BELO, 2003, p. 57).

Pode-se afirmar que a atividade política se reduz a uma disputa entre grupos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983). Sejam grupos que lutam entre si para exercer o poder (partidos políticos, por exemplo), sejam grupos que disputam entre si o poder de maior influência junto aos tomadores de decisão para prevalecer suas vontades, no sentido de maximizar seus ganhos ou de relativizar suas perdas (grupos econômicos, por exemplo). “O

estudo dos grupos e de suas relações com a opinião pública e o governo tem sido apontado como o meio mais valioso para a compreensão e diferenciação dos sistemas políticos” (BELO, 2003, p. 58).

Em sua recente tese de mestrado sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, ao discorrer sobre a Teoria dos Grupos, Nóbrega Netto afirma o seguinte:

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. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 37).

Ao discorrer sobre a Teoria dos Grupos com base na visão de Bentley, Santos afirma que:

[...] um dos aspectos centrais da teoria dos grupos proposta por Bentley é a ideia de que a sociedade não é senão o complexo dos grupos que a compõem, como expressa em uma multicitada afirmação: ‘*When the groups are adequately stated, everything is stated*’ afirmou Bentley (1994:208)”. (SANTOS, 2007, p. 35).

Portanto, entende-se que os grupos são vitais e movem todo o processo governamental, adaptando-se de acordo com os seus interesses, e são fundamentais para o processo democrático (SANTOS, 2007).

A coexistência dos grupos de interesse favorece um equilíbrio entre eles na perseguição de seus interesses. Isso pode acarretar certa justiça quando dos resultados, para que não haja prevalência de um interesse sobre o outro, desde que não haja uma desigualdade marcante entre os grupos, considerando-se os aspectos de acesso, recursos e condições de trabalho na defesa de seus interesses. Outro aspecto importante é que essas associações grupais exercem um papel importante na busca de interesses perante os tomadores de decisão, em especial no que diz respeito a políticas públicas que podem afetar esses interesses. Olson afirma que esse pluralismo deveria ter um papel maior na sociedade e que o Estado não poderá exercer um controle ilimitado sobre todos esses grupos e associações (OLSON, 2015). Ele afirma que:

A ideia do “Estado corporativo” – um governo organizado em torno da representação e administração através de grupos industrial-ocupacionais mais do que por divisões territoriais – tem talvez alguma similaridade com a ideia de que os grupos de pressão deveriam, por seus efeitos benéficos, desempenhar um papel maior. (OLSON, 2015, p.127).

Citando Commons<sup>3</sup>, Olson escreve que os grupos de pressão são o caminho para se obter uma ordem econômica justa e racional, bem como a convicção de Commons é a de que os grupos econômicos de pressão representavam com mais legitimidade a população do que os próprios representantes do legislativo baseados na representação territorial. Já na ciência política, ao menos nos Estados Unidos, há o entendimento de que os grupos de interesse são determinantes fundamentais do comportamento político e econômico em uma sociedade. (OLSON, 2015).

Entretanto, o interesse dos grupos pode ser confrontado com os interesses da sociedade como um todo ou até mesmo com os interesses individuais de seus cidadãos. Citando Bentley, vejamos o que Olson diz sobre este tema:

Partindo das premissas de que não existem interesses individuais efetivos, de que todo o grupo tem seus interesses, de que esses interesses sempre resultam em ação grupal e de que não existe nenhum interesse de grupo que inclua todos os membros da sociedade, Bentley estava em condição de proclamar que todas as coisas que envolvem o governo, grandes e pequenas, são determinadas pelas pressões dos grupos conflitantes. (OLSON, 2015, p. 134).

## 1.2 TEORIA DA AÇÃO COLETIVA

Nesta parte vamos discorrer sobre as reflexões de Mancur Olson sobre a Teoria dos Grupos, na forma descrita em seu livro citado no início deste Capítulo (OLSON, 2015).

Olson defende a tese de que nem sempre os membros racionais dos grandes grupos estão dispostos a dar sua parcela de contribuição na busca de interesses comuns, mesmo que haja interesse nos ganhos que advirão. Simplesmente eles não agirão voluntariamente para promover os interesses do grupo, embora sejam seus interesses também. Para que isso ocorra, eles precisam de certos estímulos para participar. Muitos pensam que a sua participação não vai ter grande poder de influência, então não há razão para participar. Pensam ainda que ao final ele receberá os benefícios de qualquer forma, mesmo sem ter participado. Para que todos os membros do grupo participem efetivamente na promoção de seus interesses, faz-se necessário a concessão de algum estímulo por parte desse grupo do qual ele faz parte. (OLSON, 2015).

---

<sup>3</sup> John R. Commons, economista institucional americano.

Portanto a questão levantada aqui pelo autor é que nenhuma grande organização poderá se sustentar sem oferecer algum tipo de apoio ou incentivo para que seus membros participem de forma efetiva e colaborem com o ônus de manter a instituição ou grupo. Dessa forma, mesmo que seus interesses sejam comuns em alcançar o objetivo, eles não têm nenhum interesse comum no que tange a pagar os custos do provimento desse benefício. Em seu livro sobre grupos de interesse, Kenneth Goldstein (1999) também comentou sobre esse aspecto afirmando exatamente isso sobre os grandes grupos, que para muitos membros individuais desse grupo não vale a pena ter o desgaste individual de participar na busca de seus interesses, mas deixam que o próprio grupo, através de seus outros membros, participe mais efetivamente dessa busca, pois, se ele participar ou não, vai obter os benefícios de qualquer maneira. Assim reitera:

Para um indivíduo, os custos de participação parecem compensar o impacto que a participação pode ter no resultado, então, por que se preocupar em participar? Ou seja, uma vez que os indivíduos podem compartilhar bens “coletivos” ou “públicos”, mesmo que não contribuam para sua provisão, há pouco incentivo para se engajar na maioria dos tipos de participação em massa. Se minha legislação favorita for aprovada, ainda compartilho os benefícios de sua aprovação, independentemente de ter contribuído para tal finalidade, como, por exemplo, fazer contato junto a meu representante no Congresso. Somente se o desejo bom é um bem “privado”, no qual o gozo dos benefícios depende da minha participação, podemos dizer que meu envolvimento é racional. Se não, eu tenho um forte incentivo para ser um cavaleiro livre e um forte desestímulo para me preocupar em me comunicar com meu representante no Congresso. (GOLDSTEIN, 1999, p. 18-19)<sup>4</sup>. (tradução nossa).

Outro ponto levantado pelo autor (OLSON, 2015), relativo aos grandes grupos, é a percepção de que o integrante tem consciência de que sua participação individual, na maioria das vezes, não influenciará os rumos decisórios dos grandes grupos. Assim, o participante não se sentirá estimulado a estudar com detalhes o assunto a ser deliberado no grupo, pois sua participação não será influenciadora. Na verdade, quanto maior o grupo, menor será a participação individual. Certamente este fato contribui, dentre outros fatores, para que os grandes grupos tenham que se utilizar, com certa frequência, de pequenos comitês ou subcomitês, ou grupos menores, para tomar as decisões.

---

<sup>4</sup> Texto no original: “To an individual, the costs of participation would appear to outweigh the impact that one’s participation could have on the outcome, so why bother to participate? That is to say, since individuals can share in “collective” or “public” goods even if they fail to contribute to their provision, there is little incentive to engage in most types of mass participation. If my favored legislation passes, I still share the benefits regardless of whether I wrote my member of Congress. Only if the desire good is a “private” one, in which my enjoyment of the benefits hinges upon my participation, can we say that my involvement is rational. If not, I have a strong incentive to be a free rider and a strong disincentive to bother to communicate with my member of Congress.” (GOLDSTEIN, 1999, p. 18-19)

Num comparativo entre os grupos de tamanhos diferentes (grande e pequeno), Olson esclarece que:

Os grupos pequenos o bastante para serem classificados como “privilegiados” e “intermediários” são, portanto, duas vezes abençoados: eles têm ao seu dispor não somente incentivos econômicos como, talvez, incentivos sociais que podem levar seus membros a trabalharem pela consecução de benefícios coletivos. O grupo grande e “latente”, por outro lado, sempre tem um número de membros maior do que aquele que permitiria que eles se conhecessem uns aos outros, e não é provável (exceto quando se trata de um grupo formado por pequenos grupos federados) que ele possa se utilizar de pressões sociais que o ajudariam a satisfazer ao seu interesse por um benefício coletivo. (OLSON, 2015, p. 75)

O que se pretende com esta análise e estudo do funcionamento dos grupos de interesse é concordar com “a ideia de que os grandes grupos não se organizarão para uma ação coordenadamente pelo fato de que, como grupo, têm uma razão para fazê-lo, embora isso poderia ser verdadeiro no caso de grupos menores”. (OLSON, 2015, p. 77).

Levando em consideração esta reflexão e todos esses apontamentos sobre as atividades e os modos de atuação dos grupos, Olson sugere duas novas abordagens sobre a teoria dos grupos que denomina de a “teoria do subproduto” e a “teoria do interesse especial”.

### 1.2.1 TEORIA DO SUBPRODUTO

Alguns grupos contam com um grande número de membros e estão de certa forma organizados, porém não têm nenhum incentivo para organizar um *lobby* com o objetivo de obter um benefício coletivo. Há também muitos grupos que não estão organizados, embora tenham necessidades em comum, mas que não estabelecem metas de ação conjunta para defender alguns de seus interesses. Entretanto, os grandes grupos econômicos organizados possuem certas peculiaridades que os diferenciam dos demais grupos, econômicos ou não, respaldando, assim, a Teoria dos Grupos (OLSON, 2015).

A característica comum que diferencia certos grupos econômicos organizados de outros é justamente que esses grupos não só objetivam fazer *lobby* da defesa de seus interesses comuns, não só exercem uma atividade lobística, mas eles se organizam com vistas a atingir ou realizar outros propósitos, podendo ser incentivos sociais ou econômicos, dentre outros. Para esses grupos, a atividade de *lobby*, entendida aqui como defesa de certos interesses junto ao poder público, é um subproduto da organização, que tem capacidade de mobilizar seus membros para exercer tal atividade lobística, com “incentivos seletivos”. As organizações ou grupos latentes que reúnem condições de disponibilizar para seus membros “incentivos seletivos” são aquelas que gozam de certo poder de coerção ou que possuem um leque de

incentivos que podem ser oferecidos aos seus membros (OLSON 2015). Nesse sentido, Olson afirma:

Há por essa razão muitas organizações que têm tanto funções lobísticas quanto econômicas, ou funções lobísticas e funções sociais, ou mesmo esses três tipos de funções ao mesmo tempo. Portanto, além dos grandes grupos lobísticos que dependem de coerção, há aqueles que estão vinculados a organizações que prevêm benfeitorias não-coletivas ou privadas que podem ser oferecidas a qualquer colaborador em potencial que assuma sua parte do custo de fazer lobby para a obtenção do benefício coletivo desejado. (OLSON, 2015, p. 149).

A teoria do subproduto dos grupos de pressão deve ser aplicada somente aos grupos grandes ou latentes. Ela não deve ser aplicada aos grupos privilegiados ou intermediários, porque esses grupos menores, com certa frequência, podem prover um *lobby* ou qualquer benefício coletivo, sem necessidade de qualquer incentivo seletivo em troca. Em contrapartida, ela deve ser aplicada aos grupos latentes porque um membro desse grupo não tem nenhum incentivo para doar seu tempo ou dinheiro para ajudar sua organização a obter um benefício coletivo (OLSON, 2015). “Por si só, ele não pode ter um peso decisivo para determinar se esse benefício será obtido ou não, mas se o benefício for obtido graças aos esforços de terceiros terá inevitavelmente a possibilidade de desfrutá-lo de qualquer maneira.” (OLSON, 2015, p. 149).

Olson cita os sindicatos e as organizações profissionais como exemplos de grupo de pressão organizado. Ele afirma que duas características importantes estão presentes nesses grupos. A primeira delas é o poder político desses grupos. Ele entende que o poder político dos sindicatos, por exemplo, é um subproduto das atividades não políticas dessa organização. Outra característica marcante é a forma corporativa adotada, no sentido da afiliação compulsória. Para ter direito a usufruir dos benefícios coletivos ou não coletivos que a organização fornece, o indivíduo precisa se afiliar, tornando-se membro. Se essas associações existissem somente com o objetivo de exercer atividade lobística, elas não teriam nenhum poder coercitivo junto a seus membros afiliados (OLSON, 2015).

Discorrendo sobre o *lobby* como instrumento democrático de representação de interesses, importante observar o que afirmam Mancuso e Gozetto sobre a teoria dos subprodutos de Olson:

O lobby lícito pode trazer várias contribuições positivas para os interesses representados. Em primeiro lugar, o lobby pode aproximar o resultado decisório das preferências dos interesses organizados. Em Segundo lugar, o lobby lícito pode proporcionar aos interesses organizados a satisfação íntima de “fazer parte do jogo”, mediante a defesa pública e aberta dos próprios pontos de vista, com o intuito de enriquecer o debate sobre as questões públicas. Em terceiro lugar, pela via do lobby lícito, a participação em processos decisórios abertos pode resultar em subprodutos valiosos para quem participa. É isso que ensinam os expoentes da teoria da democracia participativa, a exemplo de Carole Pateman (1992). O primeiro desses subprodutos é a educação política: (i) que leva o participante, ao tratar de questões coletivas, a considerar não apenas seus interesses particulares, mas também os interesses públicos; (ii) que desenvolve em quem participa a capacidade de defender suas posições de forma clara e bem fundamentada; (iii) e que acostuma o participante a aceitar as decisões bem instruídas da maioria, familiarizando-o com os procedimentos democráticos. Além da educação política, a participação gera outros subprodutos importantes, pois integra o participante à própria comunidade e o leva a aceitar as decisões coletivas mais facilmente, pois sente que seus pontos de vista não foram ignorados no processo deliberativo. Em síntese, um contexto decisório aberto e participativo favorece a formação de lobbies integrados à comunidade política, que atuem de forma politicamente educada e que aceitem os resultados do processo democrático. (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 123).

### 1.2.2 TEORIA DO INTERESSE ESPECIAL

Estudando os grupos de pressão que exercem a atividade de *lobby* no cenário norte americano, o segmento da sociedade americana que tem o maior número de *lobbies* trabalhando a seu favor é a comunidade empresarial. Eles possuem alto grau de organização em comparação com os outros grupos. Outro ponto interessante é que eles estão organizados por ramo de atividades industriais e comerciais. Cada ramo tem sua associação específica (OLSON 2015). Talvez aqui no Brasil aconteça algo semelhante. Há várias associações empresariais existentes de acordo com seu ramo de atividade. Mas também há as chamadas confederações, que englobam grande parte dessas pequenas associações dos diferentes ramos da indústria e do comércio, por exemplo.

No caso americano, é interessante notar o grande número dessas organizações lobísticas empresariais e o poder que elas concentram. Tal fato chama muito a atenção, tendo em vista que a sociedade americana vive num regime democrático que opera de acordo com a regra da maioria. O poder que esses segmentos exercem no sistema democrático ainda não foi adequadamente explicado, segundo Olson (2015). Olson questiona o porquê de o poder político cair com tanta naturalidade nas mãos de quem detêm a propriedade (poder

econômico), já que a sociedade vive numa democracia baseada na regra da maioria. Ele afirma:

O alto grau de organização dos interesses empresariais, assim como o poder desses interesses, deve estar ligado em grande parte ao fato de que a comunidade empresarial divide-se em uma série de “indústrias” (geralmente oligopolísticas), cada uma das quais contendo apenas um número francamente pequeno de empresas. Do fato de que com frequência o número de empresas em cada indústria não é maior do que seria o número de membros de um grupo “privilegiado”, e raramente maior do que o seria o número de membros de um grupo “intermediário”, segue-se que essas indústrias normalmente serão pequenas em número, o bastante para se organizarem voluntariamente a fim de terem um *lobby* ativo – em outras palavras, o poder político que “natural e necessariamente” flui para as mãos daqueles que controlam os negócios e a propriedade no país. Ao passo que quase todo grupo ocupacional envolve milhares de trabalhadores, e ao passo também que quase toda a subdivisão do setor agrícola envolve milhares de pessoas, os interesses empresariais do país normalmente estão congregados em grupos ou indústrias de porte oligopolístico. Assim, os interesses da mão-de-obra assalariada, das categorias profissionais e do setor agrícola do país constituem grandes grupos latentes que podem se organizar e agir com eficiência somente quando seu poder latente é cristalizado por alguma organização que pode prover poder político como subproduto, ao passo que os grupos empresariais geralmente podem se organizar e agir voluntária e diretamente para promover seus interesses comuns sem qualquer tipo de assistência exterior. As grandes massas de trabalhadores, consumidores, colarinhos-brancos, fazendeiros e similares estão organizados somente em circunstâncias especiais, mas os interesses empresariais estão organizados como regra geral. (OLSON, 2015, p. 158 -159).

Importante observar que as vantagens políticas dos pequenos grupos formados por grandes unidades (como os grupos empresariais) podem explicar um pouco das preocupações em relação aos interesses especiais. É possível que haja sentido no fato de o restrito interesse especial do pequeno grupo prevaleça sobre os interesses do “povo” (geralmente não organizado e inativo). Muitas vezes o contraste delimitado entre os interesses especiais e os interesses do povo não passa de um discurso retórico conveniente a alguns grupos. No entanto, em determinadas ocasiões, observadores experientes podem entender que o interesse organizado e ativo dos pequenos grupos tende a prevalecer sobre os interesses não organizados e desprotegidos de grandes grupos (OLSON 2015).

Com frequência um grupo ou um setor industrial relativamente pequeno obterá uma tarifa, ou uma omissão fiscal, às custas de milhões de consumidores ou contribuintes, apesar da ostensiva regra da maioria. Isso é o que a distinção entre grupos privilegiados e intermediários, por um lado, e grupos grandes e latentes, por outro, nos levaria a esperar. (OLSON, 2015. p. 159).



A ideia de que os interesses especiais possuem um poder desproporcional parece ser aparentemente coerente com a tendência dominante no mundo dos negócios nos tempos hodiernos. Os interesses particulares – dos pequenos grupos – têm obtido êxitos em seus pleitos, apesar da dificuldade que o mundo empresarial se defronta em suas tentativas de frear as tendências no sentido da legislação do bem-estar social bem como da cobrança de impostos progressiva (OLSON, 2015).

Finalizando esta parte do quadro referencial teórico, Olson afirma que:

A teoria do subproduto dos grupos de pressão parece explicar as organizações lobísticas que representam o setor agrícola, bem como aquelas que representam as classes trabalhadoras e as profissões. E, em conexão com a teoria do “interesse especial” dos pequenos grupos lobísticos, ajuda a explicar as organizações que representam interesses empresariais. As teorias desenvolvidas neste estudo, portanto, parecem responder pelos principais grupos econômicos de pressão organizados. ... “A teoria é geral no sentido de que não se limita logicamente a nenhum caso especial. Ela pode ser aplicada sempre que houver indivíduos racionais interessados em uma meta comum. (OLSON, 2015, p. 174).

## 2 METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo descrever a metodologia utilizada neste projeto de pesquisa. Segundo Marconi e Lakatos:

Método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 79).

Segundo Lima (LIMA, 2008), as pesquisas e seus diferentes tipos abrigam um conjunto de técnicas de coleta de materiais que funcionam como instrumentos confiáveis para possibilitar ao pesquisador sistematizar o processo de coleta, registro e tratamento desses materiais, como dados e informações, que são considerados necessários na análise e interpretação, permitindo que o pesquisador disponha “de referencial indispensável para a fundamentação da solução do problema investigado ou da verificação da hipótese formulada”. (LIMA, 2008, p. 47). Ainda segundo Lima, “as pesquisas de caráter bibliográfico, documental, de campo e de laboratório correspondem às modalidades mais frequentemente exploradas em investigações de natureza acadêmica.” (LIMA, 2008, p. 47).

Como dito na Introdução deste trabalho, esta pesquisa se insere no campo das pesquisas quali-quantitativas e utilizou-se de levantamento bibliográfico e documental, tanto da forma impressa quanto do formato eletrônico. Foi realizado um levantamento da bibliografia sobre o tema da atividade de *lobby* e sua regulamentação no Brasil, bem como de estudos e artigos acadêmicos sobre o tema abordando a realidade brasileira e de alguns países. Segundo Lima: “Pesquisa bibliográfica é a atividade de localização e consulta de fontes diversas de informação escrita orientada pelo objetivo explícito de coletar materiais mais genéricos ou mais específicos a respeito de um tema” (LIMA, 2008, p. 48).

No tocante à parte documental da pesquisa, foi analisada cada proposição legislativa apresentada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal sobre o tema. Para o levantamento das proposições que tramitaram, e tramitam, nas duas Casas do Congresso Nacional que tratam da atividade de *lobby*, foi realizada pesquisa documental nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos seguintes endereços: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br) e [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br). Ao adentrar na página principal, clicou-se no ícone ‘atividade legislativa’ e logo em seguida ‘projetos de lei e outras proposições’ no sítio da Câmara dos Deputados e no ícone ‘pesquisa de matérias’, no caso do Senado Federal. Para realizar a busca, utilizaram-se os seguintes vocábulos e expressões: *lobby*, regulamentação do

*lobby*, grupos de interesse, defesa de interesse, grupos de pressão, relações governamentais e relações institucionais. Em linhas gerais, pesquisar é buscar informação (VIEIRA, 2009).

Segundo Sonia Vieira,

Na pesquisa qualitativa, o pesquisador busca, basicamente, levantar as opiniões, as crenças, o significado nas palavras dos participantes da pesquisa... A pesquisa qualitativa não é generalizável, mas exploratória, no sentido de buscar conhecimento para uma questão sobre a qual as informações disponíveis são, ainda, insuficientes. A pesquisa qualitativa mostra as opiniões, as atitudes e os hábitos de pequenos grupos, selecionados de acordo com perfis determinados. (VIEIRA, 2009, p. 5-6).

Certamente a pesquisa documental é uma das mais importantes fontes de dados e de informações para o pesquisador, em especial se for considerada caso investigativo, cujo tema pressupõe a utilização de recursos típicos de pesquisa *ex-post-facto*, ou seja, estudar um fato já ocorrido (LIMA, 2008). Desta feita, segundo Lima, a pesquisa documental “figura recurso metodológico indispensável quando o pesquisador necessita explorar temas ou aspectos do tema que recuperam dimensões históricas da realidade.” (LIMA, 2008, p. 57). Inclusive, um dos fins a que serve a pesquisa documental é justamente para “permitir ao pesquisador contextualizar o objeto da investigação de modo a resgatar perspectivas culturais, sociais, históricas, econômicas e políticas que influenciam diretamente o fato/fenômeno estudado sem, no entanto, provocar algum tipo de alteração no comportamento dos sujeitos envolvidos.” (LIMA, 2008, p. 59).

Como dito na Introdução deste trabalho de pesquisa, um dos objetivos deste estudo é analisar o grau de regulamentação do exercício da atividade de *lobby* inserida nas propostas em tramitação no Congresso Nacional, mais especificamente o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, pelas razões que serão expostas no Capítulo 4. Neste caso, a metodologia aplicada foi a criada por Chari, Murphy e Hogan (2007), em seu trabalho publicado em 2007, onde estuda as legislações de quatro países criando tipos de força normativa da legislação e classificando-as em fraco, médio e forte. Esta metodologia foi aplicada ao texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, bem como aos seus dois substitutivos oferecidos na CCJC da Câmara dos Deputados pelos relatores Dep. César Colnago, primeiro relator indicado, e pela Dep. Cristiane Brasil, indicada na legislatura seguinte devido à eleição do primeiro relator para outro cargo fora da esfera do Poder Legislativo federal. Inclusive, o substitutivo apresentado pela Dep. Cristiane Brasil foi aprovado no âmbito da CCJC e encontra-se com sua discussão encerrada no plenário da Câmara dos Deputados, aguardando somente o processo de votação para ser enviado ao Senado Federal.

A metodologia criada por Chari, Murphy e Hogan (2007) categoriza alguns assuntos em tópicos que podem estar presentes na legislação que pretenda regulamentar o exercício da atividade de *lobby*. O grau da força normativa dependerá da presença ou não destes tópicos na peça normativa em análise, bem como do seu grau de exigências a cumprir, classificando, assim, a norma em fraca, média ou forte. No caso brasileiro, por não possuímos ainda uma legislação em vigor com esta finalidade, a análise recaiu sobre as proposições em tramitação no parlamento, mais especificamente, como dito no parágrafo anterior, sobre o PL nº 1.202/2007. No Capítulo 5 constará uma explicação detalhada desta metodologia utilizada para verificar o grau da força normativa dos textos relacionados acima e seu método de aplicação, relacionando os tópicos e suas explicações, bem como a presença ou não deles nos textos referidos,

Ressalte-se também que este estudo se utilizou de uma pesquisa junto aos representantes dos grupos de interesse e aos assessores parlamentares de órgãos públicos, por meio de um questionário, que tinha por objetivo colher a percepção desses agentes sobre os possíveis tópicos que devam ou não constar na lei, em elaboração no parlamento, que visa regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país e seus aspectos disciplinadores, alcance e profundidade dessa regulamentação. Esta pesquisa foi realizada por intermédio de um questionário semiestruturado autoaplicável enviado para o telefone celular dos respondentes assim como seus endereços de correio eletrônico, por meio de um link de um aplicativo seguro onde o questionário foi elaborado, garantindo o sigilo dos respondentes. Segundo Vieira, o questionário “é um instrumento de pesquisa constituído por uma série de questões sobre determinado tema” (VIEIRA, 2009, p. 15). Como afirmam Santos e Cunha (2015b), praticamente é inexistente o levantamento cadastral de todos aqueles que atuam na defesa de interesses. É possível estimar a quantidade de pessoas que atuam nesta área, porém a quantidade em números precisos não existe. Por isso a pesquisa foi feita por amostragem, com o objetivo de colher a percepção desse grupo de pessoas, ou parcela deles, sobre a regulamentação de sua atividade e sobre os itens que devam ou não constar da norma. Ao tratar da importância da colheita de dados via questionário, mesmo com as dificuldades, os pesquisadores das diversas áreas de ciência sociais se mostram cada vez mais confiantes de que questionários podem produzir dados e informações de bom nível para a pesquisa (VIEIRA, 2009). Vieira também aponta a vantagem de se utilizar um questionário autoaplicável, quando afirma:

Para o respondente, a grande vantagem do questionário de autoaplicação é o fato de ser possível responder às questões no momento que quiser e durante o tempo que julgar necessário. Não há pressão. Para o pesquisador, o questionário de autoaplicação apresenta duas vantagens: as respostas são coletadas em formato padrão, o que facilita a análise, e existe a certeza de que o entrevistador não influenciou na resposta. (VIEIRA, 2009, p. 19)

Ao discorrer sobre a temática da pesquisa de campo, Marconi e Lakatos afirmam que:

A pesquisa de campo é que se utiliza com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos sobre um problema, para o qual se procura uma resposta, ou sobre uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, com o propósito de descobrir novos fenômenos ou relações entre eles. Ela consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presumem relevantes para analisá-los. (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 203).

Nesta parte do presente estudo de mestrado, o objetivo foi ouvir aqueles profissionais que atuam na defesa de interesses sobre suas percepções a respeito do texto legal em construção no Congresso Nacional, mais especificamente sobre a construção do texto normativo proposto pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, pelas razões expostas no Capítulo 4. A metodologia utilizada nesta parte do projeto de pesquisa tem por finalidade dar cumprimento ao terceiro objetivo parcial deste estudo, conforme descrito na Introdução deste trabalho. Para tanto, a ferramenta utilizada para colher a percepção sobre os itens que devam ou não constar do texto normativo foi o questionário. Vieira (2009) esclarece que o questionário é um instrumento de pesquisa constituído por uma série de questões sobre determinado tema.

A pesquisa realizada teve por objetivo colher a percepção dos respondentes sobre alguns pontos constantes do texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, no sentido de verificar se esses pontos deveriam ou não constar da regulamentação da atividade de *lobby* proposta para o país. Esses pontos foram escolhidos por constarem dos estudos de Chari, Murphy e Hogan (2007) como itens importantes para a avaliação da força normativa de uma norma que regulamente esta atividade, bem como sua inserção ou não no texto de lei proposto reflete na classificação da regulamentação, em fraca, média ou forte, de acordo com a tipologia criada por Chari, Murphy e Hogan (2007).

Desta forma, foi elaborado um questionário com o total de dezoito perguntas, assim divididas: doze perguntas sobre os pontos que deveriam constar ou não da futura legislação, duas perguntas sobre outros pontos que deveriam ou não constar da legislação que objetiva regulamentar a atividade de *lobby*, que não constavam do rol das doze perguntas anteriores,

uma pergunta sobre o motivo de a lei ainda não ter sido aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, ou seja, qual o motivo da ‘demora’ e, finalmente, três perguntas sobre o perfil dos respondentes. O questionário completo enviado aos respondentes está anexado neste trabalho de pesquisa e se encontra na parte final deste trabalho como apêndice B.

Para as doze perguntas sobre os pontos que deveriam constar ou não da regulamentação, foi utilizada a escala tradicional de Likert<sup>5</sup>, de um a cinco, onde um é considerado extremamente desnecessário e cinco seu oposto, ou seja, extremamente necessário, que o ponto ou item conste na legislação. As opções estavam assim dispostas: 1 – extremamente desnecessário; 2 – desnecessário; 3 – indiferente; 4 – necessário; e 5 – extremamente necessário. Neste caso, “as alternativas de resposta estão organizadas em escala, de tal maneira que o respondente, ao fazer sua opção, indica seu posicionamento perante a pergunta feita.” (VIEIRA, 2009, p. 41). Para as três perguntas sobre outros itens ou pontos que deveriam constar ou não da legislação, o campo da resposta foi aberto, onde cada respondente poderia escrever seu ponto de escolha. Por fim, para as três perguntas sobre o perfil do respondente a resposta era de múltipla escolha com as opções colocadas pelo questionário.

Outro ponto importante de se esclarecer é a escolha dos respondentes do questionário. A definição da população alvo deve ser escolhida antes de começar a construção do questionário, pois a forma de redigir as perguntas também depende deste fator (VIEIRA, 2009). Neste caso, o público alvo objeto desta pesquisa foi escolhido dentre aqueles que atuam na defesa de interesses, que possuem certo grau de conhecimento do texto proposto pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, e que, de certa forma, defendam que haja uma regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país, mas que desejam discutir e sugerir sobre os pontos que comporão a futura norma, ou seja, desejam contribuir na construção do texto legal, mas defendendo seus pontos de vista.

Pelas razões expostas no Capítulo 6 deste trabalho que trata da coleta e análise dos dados obtidos pelo questionário, optou-se por realizar a pesquisa junto aos associados de uma entidade que congrega profissionais de relações institucionais e governamentais, com certo tempo de existência e com um bom número de associados arrolados. Esta entidade é a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG).

Segundo informações de seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores (internet), pelo site [www.abrig.org.br](http://www.abrig.org.br), confirmada pela sua diretoria, à época do envio do

---

<sup>5</sup>“As declarações em questionários com cinco alternativas, conhecidas como itens de Likert, são muito usadas em levantamentos de dados.” (VIEIRA, 2009, p. 42).

questionário, a Associação possuía 360 associados pessoa física ativos, público alvo deste trabalho de pesquisa na forma do envio do questionário. Este é o universo dos respondentes desta pesquisa. A plataforma escolhida e utilizada para elaborar e enviar o questionário da pesquisa foi a plataforma constante do *surveymonkey*. Esta é uma plataforma universal muito utilizada pelo meio acadêmico, assim como outros setores da sociedade, para elaborar questionários, por disponibilizarem muitos recursos de envio, coleta de dados e análise de dados. A plataforma pode ser encontrada na rede mundial de computadores (internet) no sítio eletrônico [www.surveymonkey.com.br](http://www.surveymonkey.com.br). O link criado para esta pesquisa foi enviado ao telefone celular de cada associado no dia 10 de dezembro de 2018 e periodicamente cobrada a resposta de seus associados. Segundo a informação fornecida pela plataforma, a média de tempo de resposta dos respondentes ficou em torno de quatro minutos, ou seja, para responder a este questionário não foi necessário desprender muito tempo. O link ficou aberto para as respostas até o dia 04 de abril de 2019 e foi atingido o total de 138 respostas. Ou seja, cerca de quase 40% de respondentes dentro do universo de 360 questionários enviados. Número considerado muito superior à média de respondentes em pesquisas acadêmicas do gênero ao redor do mundo. Vejamos o que afirmam os pesquisadores Santos e Cunha sobre o assunto:

A opção por não selecionar uma amostra está relacionada à baixa taxa de resposta em pesquisas dessa natureza. Este problema atinge mesmo os estudos mais relevantes sobre o tema. Chari, Hogan e Murphy (2010), responsáveis pela pesquisa mais relevante da atualidade sobre regulamentação do *lobby* em perspectiva comparada, reportam que a taxa de resposta dos seus questionários é de cerca de 10%. Nas palavras dos próprios autores, ‘nós estamos francamente decepcionados com a baixa taxa de resposta, mas, se pensarmos detidamente, isso talvez reflita o quão sensível esta questão pode ser’. (SANTOS; CUNHA, 2015b, p.25).

No que diz respeito à coleta de informações proveniente dos respondentes pelo uso do questionário, este meio para obter a informação se mostrou satisfatório e tende a colaborar com este trabalho de pesquisa sobre este tema. Portanto, a conclusão é a de que a ferramenta utilizada foi validada e concorre para atingir o objetivo de colher as informações que serão utilizadas no presente trabalho de pesquisa. O Capítulo 6 que trata do questionário e da análise das respostas expõe de maneira mais detalhada o processo metodológico utilizado para a aplicação do questionário ao público alvo escolhido para respondê-lo, bem como traz uma análise completa das respostas. Segundo Antonio Gil, ao discorrer sobre a análise e a interpretação dos dados:

O processo de análise dos dados envolve diversos procedimentos: codificação das respostas, tabulação dos dados e cálculos estatísticos. Após, ou juntamente com a análise, pode ocorrer também a interpretação dos dados, que consiste, fundamentalmente, em estabelecer a ligação entre os resultados obtidos com outros já conhecidos, quer sejam derivados de teorias, quer sejam de estudos realizados anteriormente. (GIL, 2002, p. 113).

Os dados colhidos pela enquete foram sistematizados por áreas, organizados na ordem das perguntas e analisados de acordo com os diferentes graus de respostas. As áreas foram assim distribuídas: (i) perguntas sobre o perfil dos respondentes; (ii) perguntas objetivas sobre os tópicos que devam ou não constar do texto normativo, utilizando-se a escala de Likert; e (iii) perguntas subjetivas sobre outros pontos que deveriam ou não constar do texto normativo, bem como sobre a razão da possível ‘demora’ na regulamentação desta atividade, em campos abertos para respostas escritas. As respostas foram condensadas em percentuais e analisadas em suas tendências bem como comparadas com a evolução do texto normativo em construção, comparando esses dados com a análise documental realizada.



### 3 GRUPOS DE INTERESSE, GRUPOS DE PRESSÃO E LOBBY

#### 3.1 GRUPOS DE INTERESSE E GRUPOS DE PRESSÃO

Este capítulo apresenta uma breve revisão teórica sobre os grupos de pressão e *lobby*. Ao fazer uma abordagem sobre as funções, sistemas e grupamentos na área da ciência política, Belo (2003) entende que a teoria dos sistemas afetou sobre maneira os estudos políticos. Muitos dados foram coletados e divulgados e eram extremamente relevantes para o estudo e análise do ambiente político. Mas para uma melhor análise dessas informações, era necessário encontrar meios analíticos hábeis que pudessem organizar de forma coerente todos esses dados. Daí surgiu o funcionalismo para compreender os sistemas políticos. Sua importância não está apenas vinculada à sua metodologia, mas reside também no fato do “reatamento do problema entre Sociedade e Estado e na análise das relações entre sociedade e organização política, enquanto funções de um sistema dinâmico.” (BELO, 2003, p. 56).

Observando o panorama político das sociedades modernas pode-se observar uma interação complexa de diferentes grupos em luta pela prevalência de seus interesses ante as decisões governamentais (BELO, 2003). Dentro desse quadro teórico, a análise da teoria dos grupos ganha um espaço importante. Como citado no capítulo da revisão teórica, na ciência política o desenvolvimento sistemático da teoria dos grupos data da publicação, em 1908, de *The Process of Government*, de Arthur Bentley. Para Belo, a sociedade é propulsionada pela pressão e resistência entre os grupos, através do qual todos os diferentes grupamentos procuram realizar, ou maximizar, seus interesses. Entretanto, apesar desse jogo de pressão e resistência, essa espécie de mosaico de grupos vive em constante interação uns com os outros, e proporcionam, em qualquer época, um equilíbrio das pressões grupais (BELO, 2003).

Um dos meios mais valiosos para a compreensão e diferenciação dos sistemas políticos têm sido o estudo dos grupos e sua interação com a opinião pública bem como com o governo (BELO, 2003). No entendimento de Belo, ao terminar sua análise:

Em todo sistema político, pois, existem maneiras de se articular, agregar e comunicar 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).

Importante também trazer um pouco dos ensinamentos de Robert Dahl sobre Democracia, utilizando-se da teoria pluralista e da poliarquia, como um preâmbulo ao estudo dos grupos. Não nos cabe, porém, realizar um estudo aprofundado das obras de Robert Dahl neste trabalho acadêmico, mas somente fazer uma rápida menção sobre pluralismo e poliarquia, pois em se

tratando de um trabalho sobre os grupos de defesa de interesses, embasado na teoria dos grupos, é relevante fazer essa referência. Também porque Robert Dahl é um dos mais renomados cientistas políticos da modernidade que se debruça sobre os temas da democracia e participação.

Mas, o que seria o pluralismo? Bobbio nos dá uma definição onde afirma que pluralismo é a “concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado.” (BOBBIO; MATEUCCI; PAQUINO, 1983, p. 928).

Levando-se em consideração os ideais pluralistas, para Dahl a presença das minorias organizadas na disputa do poder é fruto do modelo democrático por ele analisado (VALENCIANO, 2019). Ao discorrer sobre as obras de Dahl na temática pluralismo e poliarquia, Costa afirma que poliarquia “significa o funcionamento de um governo descentralizado no qual qualquer cidadão integrado a um grupo de interesse, tem possibilidade de fazer representar os respectivos interesses no processo político, configurando a realização plena dos princípios democráticos.” (COSTA, 2007, p. 222).

Para Valenciano, “o conceito de poliarquia é um avanço dos estudos das elites dirigentes de Dahl, ou seja, um aprimoramento dos ideais pluralistas, os quais previam a disputa das minorias pelo ingresso no poder, mas não a inclusividade e a contestação pública, características marcantes do regime poliárquico.” (VALENCIANO, 2019, p. 14).

A concepção de Dahl é criada ao analisar, ao longo do tempo, a democracia, e procura demonstrar como a democracia direta não tem mais sentido hoje em dia, em especial nas sociedades modernas, mais populosas e mais complexas; é praticamente uma impossibilidade objetiva (COSTA, 2007). Segundo Costa, para Dahl:

O processo de surgimento e consolidação dessas novas sociedades foi acompanhado por modificações na teoria da democracia, na qual se incorpora como desdobramento necessário à concepção de representação. O povo não mais participa diretamente das decisões, mas constituiria uma representação. Esse processo se consolida dentro dos regimes que acompanha a conformação do estado liberal-constitucional, nos quais se substitui a concepção de democracia como soberania popular pela concepção de democracia como método. (COSTA, 2007, p. 218).

Segundo Dahl, a democracia proporciona várias vantagens. Dentre essas vantagens, destacam-se neste trabalho as seguintes: “(i) a democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (nem podem proporcionar); (ii) a democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla

que qualquer alternativa viável; e (iii) a democracia ajuda a proteger os direitos fundamentais das pessoas.” (DAHL, 2001, p. 73). Dahl também afirma que uma democracia em grande escala exige “(i) funcionários eleitos; (ii) eleições livres, justas e freqüentes; (iii) liberdade de expressão; (iv) fontes de informação diversificadas; (v) autonomia para as associações; e (vi) cidadania inclusiva.” (DAHL, 2001, p. 99).

Em seu livro *Um Prefácio à Democracia Econômica*, Dahl elenca alguns critérios para que exista um processo democrático. Segundo ele:

Qualquer processo para a tomada de decisões coletivas de cumprimento obrigatório seria incompatível com uma ou mais das suposições precedentes se, e na medida em que, ele violasse os seguintes critérios:

1 – Votos iguais: A regra para determinar resultados no estágio decisivo deve levar em conta, e igualmente em conta, as preferências manifestadas de cada cidadão quanto ao resultado, isto é, os votos devem ser alocados igualmente entre os cidadãos.

2 – Participação efetiva: Durante todo o processo de tomada de decisões coletivas de cumprimento obrigatório, todo cidadão deve ter oportunidade adequada e igual de manifestar a preferência pelo resultado final.

3 – Entendimento esclarecido: A fim de expressar exatamente preferências, cada cidadão deve ter adequadas e iguais oportunidades, dentro do período permitido pela necessidade de uma decisão, de descobrir e justificar sua preferência no assunto a ser decidido.

4 – Controle final da agenda pelo *demos*: O *demos* precisa dispor de oportunidade exclusiva de tomar decisões que determinem que assuntos devem ou não ser decididos por processos que satisfaçam os três primeiros critérios.

5 – Inclusividade: O *demos* deve incluir todos os membros adultos, exceto pessoas em trânsito ou que se prove que são mentalmente deficientes. (DAHL, 1990, p. 53-54).

Para Dahl, uma das características-chave da democracia “é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.” (DAHL, 1997, p. 25). Nesse sentido, para ele, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual ou da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (DAHL, 1997, p. 26).

Para Dahl, as poliarquias podem ser pensadas como regimes democratizados ou, de outra forma, popularizados e liberalizados, isto é, muito inclusivos e irrestritamente abertos à contestação política (DAHL, 1997). Desta forma, Dahl afirma que “um regime político competitivo, e, portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantido sem uma ordem social

pluralista. Uma ordem social centralmente dominada é mais favorável a um regime hegemônico do que a um competitivo (e, portanto, a uma poliarquia).” (DAHL, 1997, p. 73). Para Dahl, uma sociedade pluralista deve ser pensada como um regime democratizado, ou, em diferentes termos, as poliarquias “são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.” (DAHL, 1997, p. 31).

Como dito na Introdução deste trabalho de pesquisa, a sociedade tem estado mais atenta às decisões tomadas pelo poder público e tem tentado, sob as mais variadas formas, incrementar sua participação no sentido de exercer mais influência junto aos tomadores de decisão. Os grupos de interesse tem-se tornado mais frequentes na defesa de suas demandas, assim como o exercício da atividade de *lobby* tem-se tornado mais presente, tentando participar mais das arenas público-decisórias. Mas o que é o *lobby*? Este capítulo pretende trazer variados conceitos sobre o que alguns autores entendem ser *lobby* e o exercício dessa atividade.

Antes, porém, vamos discorrer um pouco sobre os grupos de interesse e os grupos de pressão, de acordo com a teoria dos grupos, uma das teorias que norteiam este estudo<sup>6</sup>, para que se possa ter uma conceituação de *lobby* mais localizada dentro da teoria dos grupos. É importante que esses conceitos não se misturem, gerando uma falta de compreensão na delimitação de cada um deles. Partindo de uma definição mais abrangente para menos abrangente, alguns autores<sup>7</sup> entendem que existe um encadeamento lógico na definição de cada um desses conceitos. Vejamos. Pasquino define assim grupos de interesse e grupos de pressão:

Grupo de interesse – Bobbio toma por base a definição mais explícita dada por Truman, para o qual grupo de interesse é qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas.

Grupo de pressão – Indica, ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo. Em vista da consecução de seus fins: a pressão. Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, buscam, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a

---

<sup>6</sup>A teoria dos grupos e a lógica da ação coletiva irão calcar teoricamente esta pesquisa e constam do Capítulo 1.

<sup>7</sup>Ver Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1983; Farhat, 2007; Santos, 2007; Ruel, 2010; Nobrega Netto, 2015; dentre outros.

distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos de pressão ou do próprio poder político. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 564).

Para Ruel, observando os escritos de Castro, grupos de interesse podem ser as forças sociais que surgem num grupo total, quanto se organizam e atuam com objetivo comum para obter vantagens e benefícios em conformidade com a natureza do grupo. Eles podem ser de caráter profissional, econômico, religioso, ou até mesmo ligado a qualquer função social. Os grupos de interesse são de atuação mais passiva e permanente. Já os grupos de pressão seriam aquelas porções sociais organizadas que reúnem indivíduos que compartilham interesses de desenvolver ações com a finalidade de inspirar as decisões de governo (RUEL, 2010). Neste caso, os grupos de pressão cumprem mais etapas à frente do que os grupos de interesse, no sentido de atingir seus objetivos na obtenção de benefícios; obtenção de ganhos e/ou minimização de perdas.

Saïd Farhat entende que, embora comumente utilizadas como sinônimas, as expressões grupos de interesse e grupos de pressão têm significado próprio e, portanto, distinto. (FARHAT, 2007). Ele define assim:

Grupo de interesse é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de sua união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade ou por determinados segmentos desta.

Grupo de pressão é o grupo de interesses dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo -, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse. (FARHAT, 2007, p. 145).

A diferença entre grupos de interesse e grupos de pressão pode ser transitória, quando se observa na prática. A depender de determinadas circunstâncias, os grupos de interesse modificam sua postura. Seus membros, vinculados por um ideal comum, passam à promoção ativa em prol de seus ideais e objetivos. Por isso, uma diferença básica entre um grupo de interesse e um grupo de pressão é o fato de assumir posições proativas na defesa de seus interesses, a fim de alcançar seus objetivos. (FARHAT, 2007).

Importante também é esclarecer que a hipótese de que todo grupo social poderá ser, da mesma forma, um grupo de interesse deve ser descartada, pois o grupo social pode se

identificar em características, mas não em interesses, fazendo meras agrupações sem vontade de influenciar o poder público ou a sociedade, pois não há interesse comum para defender. (SANTANO; MIRANDA NETO; BLANCHET, 2016).

A presença desses grupos na sociedade em geral denota um valioso incremento na participação dos vários segmentos dessa sociedade na vida político-administrativa do país, como forma de explicitar seus anseios junto aos tomadores de decisão. Certamente esta prática corrobora com um ambiente mais democrático onde cada setor da sociedade tem a oportunidade de fazer chegar junto aos *decision-makers* suas aspirações e desejos, no sentido de aumentarem seus ganhos ou diminuírem suas perdas. Assim, “For neopluralists, interest groups are democratic institutions that help link citizen preferences to policy outcomes.” (GODWIN; AINSWORTH; GODWIN, 2013, p. 26).

A diferença entre grupos de interesses e grupos de pressão pode residir, então, num passo adiante quando um grupo de interesse passa a exercer pressão junto ao poder público na defesa de seus interesses. Tais grupos passam a executar uma estratégia na busca de seus objetivos comuns ou podem simplesmente permanecer sem ação, sendo esta a principal diferença entre um grupo de interesse e um grupo de pressão. (SANTANO; MIRANDA NETO; BLANCHET, 2016).

Ressalte-se também que um grupo de pressão, aquele grupo que já está no exercício de sua atividade de defesa de interesse, não se assemelha aos partidos políticos, pois aquele não visa exercer o poder, mas somente influenciá-lo. Já os partidos políticos têm por objetivo a tomada de poder para exercê-lo. Os grupos de pressão defendem muitos interesses e, em contrapartida, os partidos políticos defendem praticamente o interesse de exercer o poder. Os grupos de interesse e os grupos de pressão fazem parte do regime democrático e devem também fazer parte do jogo político, porém, como dito acima, não se confundem com os partidos políticos. A principal meta dos partidos políticos é chegar ao poder e executar sua agenda política. (SANTANO; MIRANDA NETO; BLANCHET, 2016). Ao fazer referência a Sartori, Santano afirma o seguinte em relação aos partidos políticos:

Trata-se de um objetivo permanente e central a ser alcançado por meio dessas associações que possuem funções próprias na competição eleitoral. Além disso, os partidos têm como tarefa a gestão do poder e a expressão oficialmente democrática do pluralismo político, sendo o canal – muitas vezes exclusivo – de comunicação entre a sociedade e o Estado. (SANTANO; MIRANDA NETO; BLANCHET, 2016, p. 52-53).

Ainda sobre este tema, necessário pontuar as observações de Pasquino com relação à diferença entre grupos de pressão e partidos políticos. Ele assim discorre:

É, todavia, possível especificar pelo menos três funções que são desenvolvidas apenas pelos partidos políticos e não pelos Grupos de pressão: a função de competição eleitoral, a função de gestão direta do poder e talvez a função de expressão democrática. Finalmente podemos concluir que são Grupos de pressão aqueles grupos organizados que, embora tendo em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir *in proprio* o poder político, e sim em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 565).

Como vimos, esses grupos têm por objetivo exercer influência junto ao poder público, junto aos tomadores de decisão, mas não exercer o poder. Eles desejam participar do processo de formulação de políticas públicas, influenciando nas decisões, bem como participar mais ativamente quando da elaboração de leis que podem afetar, negativa ou positivamente, seus interesses. A partir dessa etapa, no exercício da atividade de influenciar, é que surge o *lobby* ou *lobbying*<sup>8</sup>. (SANTANO; MIRANDA NETO; BLANCHET, 2016).

### 3.2 LOBBY

Sabe-se que o vocábulo *lobby* tem sua origem na língua inglesa e significa o saguão do hotel, ou *hall* de entrada das casas de hospedagem, ou hotéis. Neste caso, local onde os interessados em defender qualquer causa encontravam seus interlocutores que ali estavam hospedados quando no exercício de suas atividades públicas, com poder decisório. No caso inglês, os representantes eleitos para a Câmara dos Comuns eram abordados antes de se dirigirem às reuniões plenárias (FARHAT, 2007; MACUSO; GOZETTO, 2018)

Também há alguns autores que afirmam que o *lobby* começou nos Estados Unidos, quando os defensores de interesses se dirigiam aos hotéis onde os representantes eleitos para o Capitólio estavam hospedados, encontrando-os no saguão (*lobby*), com o objetivo de, justamente, exercer uma influência na tomada de decisão na defesa de seus interesses. Também há relatos de que, em meados do século XIX, legisladores das assembleias estaduais dos estados norte americanos ficavam incomodados com a pressão de grupos e lobistas e o crescente aumento de suas influências no processo legislativo (RODRIGUES, 2012).

Como premissa, então, é importante entender e buscar definir o que é o *lobby*. Segundo Farhat (2007), sob uma perspectiva histórica, o *lobby* tem o sentido de uma postulação de interesses; seria a busca de fazer chegar seus pleitos aos membros do parlamento que tomavam as decisões. Para ele, “*lobby* é toda atividade organizada, exercida

---

<sup>8</sup>Neste trabalho usaremos a forma de escrita *lobby* ao invés de *lobbying*, por entender serem sinônimas.

dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes.” (FARHAT, 2007, p. 50-51).

Segundo Gozetto, Ianoni e Mancuso, “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; MANCUSO, 2012, p.120).

Ao discorrer sobre as atividades de *lobby* e dos grupos de pressão, Lodi afirma:

Lobby é a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do poder público. A atuação persuadora sobre o poder público. O esforço para influenciar, a tentativa de a ação para. Por extensão, pode-se chamar de lobby também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público. (LODI, 1986, p. 3)

Já Luiz Alberto dos Santos, em sua tese de doutorado, afirma que

a expressão *Lobby* é utilizada, desde 1925, para designar o grupo, organização ou associação que busca influenciar decisões, mormente do Poder Legislativo, com vistas a aprovar ou impedir a aprovação de proposta, segundo seu interesse, ou buscar a tomada de decisão que seja favorável ao seu interesse, ou ainda o próprio ato de influir nas decisões dos poderes públicos. (SANTOS, 2007, p.102).

Por sua vez, CASTRO define *lobby* como grupo de pessoas ou organização que tem como atividade profissional buscar e influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público, especialmente no legislativo, em favor de determinados interesses privados. (CASTRO, 2004).

Mancuso e Gozetto entendem que de maneira geral o *lobby* pode ser definido como a defesa de interesses perante aquele que tem competência para tomar uma decisão, mesmo que fora da esfera político-administrativa. Porém, de forma mais restrita, o *lobby* acontece quando qualquer agente contata membros do poder público, com competência para tomar decisões, com o objetivo de apresentar seus interesses e pedidos (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Interessante também transcrever a observação desses autores com relação ao termo *lobby*:

O termo *lobby* foi transportado do inglês para o português, e da arquitetura para a política. Em sentido literal, designa o salão de entrada de um edifício. O *lobby* de edifícios por onde transitam membros do poder público, capazes de tomar decisões, é um espaço estratégico para a localização dos “lobistas” – porta-vozes de interesses afetados pelas decisões, que abordam os decisores em passagem para apresentar seus pleitos e, assim, influenciar o rumo das deliberações que serão tomadas. Desse modo, um substantivo utilizado inicialmente para designar um local de passagem de tomadores de decisões, local onde ocorre a defesa de interesses, tornou-se um verbo para



designar a própria ação de defesa de interesses impactados por processos decisórios. (MANCUSO; GOZZETTO, 2018, p. 20).

Como dito acima, para este trabalho de pesquisa adotaremos a definição de *lobby* exposta por Mancuso e Gozzetto no parágrafo anterior, ou seja, o *lobby* é a ação de defesa de interesses exercida por um agente ou seu representante junto aos membros do poder público com competência para tomar decisões.

### 3.3 ATIVIDADE DE *LOBBY*

Citando Nassar, Gonçalves afirma que o *lobby* surgiu na Inglaterra, em pleno século XIV, quando grupos de pressão exerciam a defesa de seus interesses junto aos parlamentares, na ante-sala da Câmara dos Comuns. (NASSAR, 2007 *apud* GONÇALVES, 2012). Também há relatos não oficiais da preocupação de legisladores das assembleias estaduais dos estados norte americanos com a constante pressão de grupos e de lobistas e a crescente influência destes atores no processo legislativo no país (RODRIGUES, 2012).

A atividade de *lobby* é antiga, legal e legítima nos Estados Unidos. A Primeira Emenda à Constituição americana protege o direito a liberdade de expressão e os direitos das pessoas de se reunir pacificamente, bem como apresentar petições ao governo, garantindo, assim, que o exercício da atividade de *lobby* não seja restringido por possíveis leis aprovadas pelo Congresso Americano (RUEL, 2010).

Interessante observar que a atividade de *lobby* tem sua origem no direito de petição. Este é um direito garantido na maioria das democracias no mundo (RODRIGUES, 2015). Rodrigues esclarece que:

Kaiser lembra que a petição é um direito garantido pela Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos e pela *Common Law* da Inglaterra. Segundo ele, na Inglaterra, o direito de petição surgiu no século treze e, ao longo dos séculos subsequentes, à medida que o Parlamento inglês foi se tornando mais democrático, “o direito de peticionar as autoridades evoluiu, tornando-se um pilar da constituição Inglesa não escrita.” (RODRIGUES, 2015, p. 1552-1443).

Rosenthal afirma que a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos reforça o sentimento dos *founding fathers* da pátria norte americana no sentido de garantir aos cidadãos e grupos americanos, o direito de peticionar junto a governo:

A Primeira Emenda da Constituição dos EUA reforça o que os *Founding Fathers* consideravam como base natural da sociedade política, a garantia ao povo da liberdade de expressão bem como o direito de solicitar ao Governo uma reparação de queixas. Nessa cláusula está o poder dos grupos de interesse na América e seus lobistas em Washington, DC, e nos estados. O direito de petição significa que cidadãos e grupos podem recorrer ao governo

para tratamento justo ou especial. Onde o governo peticionário é garantido, assim é o direito de fazer *lobby*. (ROSENTHAL, 2001, p. 1).<sup>9</sup> (tradução nossa).

Citando Laerte Setúbal, Farhat afirma que o exercício da atividade de *lobby* não deve significar somente ter amigos influentes, mas o lobista deve ser o portador de mensagens consistentes, “*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, mais que contribuições financeiras.” (FARHAT, 2007, p. 54).

A atividade de *lobby* é exercida pelo lobista, aqui entendido como aquela pessoa que atua na defesa de interesses de seu grupo ou de outrem, quando contratados para tal finalidade. Segundo Mancuso e Gozetto, “os lobistas são indivíduos que defendem interesses ao longo do processo de tomada de decisão pelo poder público” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 33). Segundo esses autores:

Há basicamente dois tipos de lobistas: (1) os lobistas de ofício ou profissionais, que são contratados formalmente, mediante remuneração, para prestar serviços de representação de interesses, e (2) os lobistas voluntários, cujo trabalho de defesa de interesses não decorre de um contrato formal em que se estabelecem responsabilidades e contrapartidas. Entre os lobistas de ofício ou profissionais, duas categorias se destacam: (1) os lobistas autônomos, que são contratados por tarefa ou “*empreitada*”, e (2) os lobistas empregados, que são contratados para defender os interesses determinados pelas organizações de que são funcionários. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 33-34).

Alberto Alemanno defende a tese de que todos os indivíduos são lobistas e atuam, ou deveriam atuar na defesa de seus interesses como cidadãos inseridos numa sociedade complexa onde somos confrontados a todo instante. Ele entende que o *lobby* capacita e permite que o cidadão se engaje no processo de elaboração das políticas públicas diretamente. O *lobby* empodera a pessoa e a comunidade. Defende que o *lobby* do cidadão não é somente legítimo, mas também necessário, pois proporciona a chance de cada um participar do processo de decisão. (ALEMANNO, 2017). Ele afirma:

---

<sup>9</sup> Texto no original: “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. On that clause hangs the power of interest groups in American and their lobbyists in Washington, D.C., and in the states. 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).

Todos nós fazemos *lobby*, do nosso jeito. É o que se espera que façamos em uma sociedade onde há mais e mais interesses a serem levados em conta. [...] Essa é a essência do *lobby* dos cidadãos: aprender, testar e fazer as coisas acontecerem dentro do sistema. (ALEMANNO, 2017, p. 14 e 17).<sup>10</sup> (tradução nossa).

Sobre o que afirma Alemanno mais recentemente discorrendo a respeito do *lobby* cidadão, como visto acima, Graziano, na década de 1990, fez uma observação interessante a respeito do *lobby* dos cidadãos, que vale a pena reproduzir. Ele diz:

Talvez se possa dizer que os *lobbies* de cidadãos, apesar de terem proliferado nas últimas décadas em áreas tão diferentes quanto a dos direitos das mulheres, da proteção dos consumidores ou vítimas, ainda são fracos demais para ameaçar seriamente o poder dos “interesses estabelecidos”. Isso é verdadeiro tanto em Washington quanto em Bruxelas. Dentre as cerca de três mil organizações em atividade na União Europeia, apenas 1%, se tanto, defendem grandes causas, como a proteção do consumidor ou do meio ambiente, o que é um indicador da fragilidade de uma sociedade civil abrangendo toda a Europa. (GRAZIANO, 1996, p. 9).

Nos dias de hoje a atividade de *lobby* está presente praticamente em todas as sociedades. Algumas delas com regramentos específicos já aprovados e em vigor, como é caso dos Estados Unidos, da Irlanda, da União Europeia (UE), do Chile, do Peru, dentro outros, e outras ainda sem uma lei específica que regulamente esta atividade, como é o caso do Brasil.

### 3.3.1 ATIVIDADE DE LOBBY NO BRASIL

No Brasil, a atividade de representação de interesses surgiu entre os séculos XIX e XX, quando grupos de pressão começaram a ser criados, estimulados pela imigração europeia. Houve a criação de associações e sindicatos para defenderem os interesses de seus associados (GONÇALVES, 2012). Em artigo publicado em 2005, Andrea Oliveira disserta sobre o desenvolvimento do *lobby* do Brasil. Citando Figueira (1987), a autora afirma existir *lobby* no Brasil no século XIX, dando como exemplo o movimento pela abolição da escravatura. Cita também Aragão (1994), quando explica sobre as práticas da Associação Comercial do Rio de Janeiro, que, já em 1808, se organizou e começou a atuar no sentido de defender seus interesses, para o desenvolvimento das classes que representava (OLIVEIRA, 2005).

Já no século XX alguns eventos aconteceram, motivados pela preocupação de estudar e analisar o fenômeno da atividade de *lobby*, mas de forma ainda muito esparsa. Um desses

---

<sup>10</sup> Texto no original: “We all lobby, in our own way. That’s what we are expected to do in a society where there are more and more interests to be taken into account. [...] That’s the essence of citizen lobbying: learning, testing and making things happen within the system.” (ALEMANNO, 2017, p. 14 e 17).

eventos foi a I Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 1958, que incluiu o tema “Advocacia e Poder Legislativo: *Lobbying*.”. As falas ali proferidas demonstraram preocupação com o poder de influência de grupos junto ao legislativo na fase de elaboração das futuras normas, tais como a lei de criação da Petrobrás, o Código Brasileiro de Radiodifusão, o Estatuto do Trabalhador Rural, aprovadas antes da mudança de regime, em 1964. Durante o período do regime militar a atuação dos grupos de pressão era mais restrita e muitas vezes era centralizada junto ao Poder Executivo, pois a tomada de decisão ficava mais nas mãos daquele Poder. Na vigência deste regime houve um alto grau de interferência na vida da sociedade brasileira por parte do Estado. Muitas normas foram editadas visando regulamentar todas as atividades do país, em especial as da área econômica (OLIVEIRA, 2005).

Nesta época, várias reportagens publicadas pela mídia brasileira expuseram para todo o país a grande atividade de vários grupos de pressão que faziam *lobby* em Brasília, junto aos Poderes Executivo e Legislativo, que, inclusive, citavam casos de *lobby* explícito. Por exemplo, a revista Visão, publicada em 12/11/1973, trouxe uma reportagem chamando a atenção para a atuação dos grupos de pressão no Congresso (ARAGÃO, 1994; VIANNA, 1995 *apud* OLIVEIRA, 2005). Por sua vez, a Gazeta Mercantil publicou em 02/07/1980, matéria intitulada: *Lobby: No Brasil, uma instituição tão antiga quanto Brasília, onde se narra casos de lobbies explícitos* (VIANNA, 1995 *apud* OLIVEIRA, 2005), dentre tantas outras notícias sobre este assunto veiculadas na imprensa.

Ainda neste período da vida brasileira, dois importantes eventos que tratavam de *lobby* aconteceram e é relevante mencioná-los nesse trabalho. O primeiro foi o VII Congresso Brasileiro de Relações Públicas, que contou com inúmeros convidados, dentre os quais o especialista norte americano Phillip Kotler, um proeminente autor da área, que destacou o aspecto profissional do *lobbying* para o profissional de relações públicas. Não se poderia deixar de citar que neste evento, uma das pessoas presentes era o Senador Marco Maciel, que foi o primeiro parlamentar a tomar a iniciativa de propor um Projeto de Lei que objetivasse regulamentar a atividade de *lobby* no Brasil. O outro evento foi um seminário promovido pela Universidade de Brasília (UnB), intitulado: “*Lobby e Grupos de Pressão*”, onde, na oportunidade, professores, profissionais e parlamentares avaliaram a legitimidade do *lobbying* (OLIVEIRA, 2005). Citando Aragão, Oliveira (2005) entende que um dos reflexos da importância do crescimento da atividade de *lobby* no país é o fato de algumas entidades empresariais buscarem o Congresso Nacional para a defesa de seus interesses. E cita alguns exemplos:

- 1) Disputa de 1978 a 1980 entre distribuidores de veículos e montadoras, que terminou com um acordo de paz intermediado pelo Palácio do Planalto.
- 2) Disputa entre plantadores de frutas, notadamente de cítricos, e produtores de refrigerante, em 1975. Os plantadores queriam estabelecer um percentual de suco de frutas nos refrigerantes.
- 3) No fim dos anos 70 e início dos 80, uma disputa entre transportadores de cargas, nacionais e multinacionais, encerrou-se com o veto presidencial ao Projeto de Lei que permitia a entrada de empresas multinacionais no setor.
- 4) A indústria da comunicação mobilizou-se entre 1978 e 1984 para impedir a aprovação de projeto que baniu a propaganda de cigarros na televisão (ARAGÃO, 1992 *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 36).

Com o processo de redemocratização, começando com a constituinte, as condições para o exercício do *lobby* se consolidaram e tal fato proporcionou o surgimento de novos atores para atuarem nessa atividade junto às diferentes esferas de Poder (OLIVEIRA, 2005). Citando VIANNA (1995), Oliveira pontua dois fatores que ajudaram na consolidação, à época, do *lobby*: “a) diversificação de instrumentos e canais de comunicação entre segmentos, principalmente empresariais e o Congresso; b) fragmentação crescente dessa representação.” (OLIVEIRA, 2005, p. 37).

Ainda no período anterior à constituinte, no ano de 1982, os grupos de pressão começavam a ter mais visibilidade no Congresso Nacional, principalmente os grupos empresariais. Com a vitória do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nas eleições para a Câmara dos Deputados e as vitórias oposicionistas nos governos dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, o empresariado tinha temor da possível ascensão da oposição ao poder. Em 1983, foi possível observar uma mínima mudança na forma de defesa dos interesses. Embora o Congresso Nacional ainda fosse frágil, os representantes dos grupos de interesse que ali atuavam tinham certa influência (OLIVEIRA, 2005).

Como resultado do processo de redemocratização do país, deu-se o fortalecimento do Poder Legislativo brasileiro como poder político e, em consequência, o fortalecimento dos grupos de pressão, que retomaram seu lugar no processo de vida democrática, fazendo pressão, bem como tentando influenciar os tomadores de decisão no legislativo, os legisladores. Nesse contexto, o interesse pela atuação dos grupos de pressão, em especial junto ao Poder Legislativo, aumentou. (OLIVEIRA, 2005). Oliveira afirma:

A atividade de *lobbying*, independentemente do formato que assuma, é essencial em sociedades democráticas. Isso porque os tomadores de decisão são confrontados com uma complexa rede de interesses e a informação técnica que os lobistas levam a eles é bastante importante, pois subsidia sua análise sobre o melhor caminho a seguir. O processo de *lobbying* transforma-se assim em uma via de mão dupla, pois, ao fornecer informações imparciais, confiáveis e comprováveis aos tomadores de decisão, os grupos de pressão estão construindo um importante canal de interlocução com o Estado, que,

por sua vez, por intermédio de seus agentes, quando considerar oportuno, demandará informações dos grupos de pressão e os convidarão a participar do processo de tomada de decisão. (OLIVEIRA, 2005, p. 41-42).

Em fevereiro de 2018, o Ministério do trabalho publicou no Código Brasileiro de Ocupações (CBO) (BRASIL, 2018b), uma nova versão onde reconhece a atividade de *lobby* como uma ocupação formal, de defesa de interesses, sobre a denominação de “Profissional de Relações Institucionais e Governamentais” (RIG). Esta ocupação foi inserida na família dos “Gerentes de comercialização, marketing e comunicação” sob o código é 1423-45. O Código Brasileiro de Ocupações estabeleceu inúmeras atividades para este profissional. Dentre as atividades estabelecidas para a Gerência de comercialização, marketing e comunicação, destacamos as que mais especificamente fazem parte das atividades do profissional de RIG, sob o título “Atuar em Processo de Decisão Política”:

- a) Participar da formulação de políticas públicas;
- b) Elaborar estratégias de relações governamentais;
- c) Estabelecer estratégia de relações governamentais;
- d) Elaborar perfis (parlamentares e autoridades);
- e) Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados;
- f) Gerir riscos regulatórios/normativos;
- g) Monitorar ações governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário), com potencial impacto setorial e institucional;
- h) Analisar risco regulatório/normativo;
- i) Planejar ação de mitigação de risco regulatório/normativo;
- j) Analisar impacto normativo;
- k) Elaborar peças e documentos para fundamentar defesa;
- l) Sugerir proposições legislativas/normativas;
- m) Solicitar notas técnicas as áreas competentes;
- n) Mapear processo de decisão;
- o) Informar ao interessado a agenda de trabalho dos órgãos envolvidos;
- p) Organizar agenda de reuniões e de trabalho dos órgãos envolvidos no processo de decisão política; e
- q) Defender os interesses do representado no processo decisório. (BRASIL, 2018).

Apesar de ainda não estar regulamentada a atividade de *lobby* no país, por uma lei específica, este reconhecimento da atividade por parte do órgão público que tem por função oficial reconhecer as ocupações, foi uma vitória para todos aqueles que exercem esta atividade no país. Neste entendimento, cabe afirmar que a atividade de *lobby* se reveste de uma caracterização técnica e especializada, de natureza bem diferente da representação não especializada realizada pelos políticos eleitos (GRAZIANO, 1996), demonstrada pelo reconhecimento e elenco das atividades deste profissional pelo CBO. Segundo Graziano:

Fazer *lobby* não é apenas exercer pressão. A pressão é o último estágio de um processo multifacetado que inclui reunir informações, preparar projetos de política e uma estratégia adequada para a defesa desses projetos, procurar aliados e outras providências. Trata-se, portanto, de uma atividade contínua que normalmente exige estar presente de modo organizado em Washington (ou em Bruxelas). Mais importante ainda é que os lobistas e suas organizações são portadores de um conhecimento especializado em suas áreas particulares de atuação. Nenhum congressista, ou qualquer de seus assessores, tem, por exemplo, conhecimento do sistema de tributação pertinente à educação superior comparável ao do especialista em assuntos fiscais contratado pelas sociedades científicas. (GRAZIANO, 1996, p. 5).

### 3.4 ONDE O *LOBBY* É EXERCIDO

Como visto acima, entendido de forma ampla como uma atividade de defesa de interesse junto a alguém com poder decisório, o exercício do *lobby* é praticamente realizado em todos os ambientes da esfera social. Pode ser no seio da família, entre os parentes, entre os amigos, no ambiente de trabalho, no ambiente de estudos, enfim, em todos os lugares. Desde que alguém deseje influenciar uma decisão, o *lobby*, na sua definição mais ampla, está sendo exercido. No entanto, no que diz respeito à sua definição mais restrita, o *lobby* é exercido junto às esferas decisórias do poder público, quando um agente defende seus interesses para poder influenciar os tomadores de decisão de uma política pública que poderá afetá-los (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Nesse sentido e em termos gerais, “podem ser alvos do *lobby* todos os indivíduos que são membros do poder público e que, em decorrência dessa condição, podem tomar decisões que afetam os interesses de segmentos sociais representados por lobistas.” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 43).

De certa forma, devido às diferenças e peculiaridades da evolução das instituições nos diferentes países, as atividades de *lobby* no Brasil são distintas das práticas em vigor em outros países, como os Estados Unidos, por exemplo. Farhat afirma então que em consequência disso, o *lobby* no Brasil desenvolve-se em dois planos distintos, porém intimamente interligados, mas com igual energia e obtendo resultados concretos, que são:

1. O plano clássico do Poder Legislativo – ao qual a Constituição reserva inequivocamente o poder de fazer leis, criar direitos e deveres estabelecer obrigações, além de determinar a capacidade de arrecadar e, sobretudo, de gastar do Tesouro Nacional. Isso, em tese. Na prática, o Executivo brasileiro detém poder amplíssimo de legislar, por meio de medidas provisórias (MP) com força de lei e vigência imediata, além de outros instrumentos constitucionais que lhe permitem interferir nos trabalhos legislativos, como a urgência constitucional, a qual pode “trancar” a pauta do Legislativo e determinar, de fato, o que pode, ou não, ser votado por este.
2. O plano do Poder Executivo – onde se concentra o poder político do país. Toda a sua estrutura burocrática – ministérios, secretarias, conselhos, agências, bancos, autarquias, departamentos, divisões – detém o poder

regulamentar. Por tal via – e apesar do cuidado da Constituinte em reservar ao Congresso a primazia do poder de legislar – o Executivo continua a ser a principal fonte de normas e regras que afetam a liberdade de fazer (ou não fazer), a vida das pessoas e o lucro das empresas. (FARHAT, 2007, p. 58). No caso brasileiro, os tomadores de decisão encontram-se presentes nos diversos órgãos dos três poderes da República. Tanto a nível federal quanto a nível estadual ou municipal (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O *lobby* no Poder Legislativo é exercido junto às duas Casas do Congresso Nacional (CN) – Câmara dos Deputados (CD) e Senado Federal (SF) -, no nível federal, nas assembleias legislativas estaduais, no nível dos Estados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), no nível distrital e nas câmaras de vereadores, no âmbito municipal. Salutar esclarecer que a produção legislativa se desdobra em várias etapas e cada uma delas é suscetível de receber influência por parte dos grupos de interesse ou lobistas (MANCUSO; GOZETTO, 2018). As etapas seriam:

(1) formulação das proposições analisadas pelos parlamentos; (2) a discussão e a votação das proposições, no âmbito das comissões e do plenário; (3) o pronunciamento do chefe do Poder Executivo sobre o texto aprovado; e (4) a votação dos parlamentares sobre os vetos eventualmente interpostos pelo chefe do Poder Executivo. O *lobby* pode ocorrer em qualquer um desses estágios da produção legislativa. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 44).

Importante observar que no âmbito do Poder Legislativo federal, o exercício da atividade de *lobby* se dá tanto nas comissões quanto no plenário. A atuação nas comissões se reveste de grande relevância, pois muitas proposições legislativas, por previsão constitucional<sup>11</sup>, poderão ser aprovadas somente dentro desse espectro de apreciação legislativa, sem a necessidade de ser apreciadas pelo plenário da Casa legislativa correspondente. Portanto, a atuação nessa esfera se faz mais que necessária. Nesse sentido, os lobistas podem atuar oferecendo notas técnicas, ou são chamados para participar de audiências públicas<sup>12</sup> onde terão a oportunidade de expor sua opinião sobre a proposição em análise, de acordo com os interesses que defendem, dentre outras formas de atuar. Bem, no caso de a proposição também ir à apreciação pelo plenário da casa legislativa, o lobista deve atuar junto aos líderes partidários bem como junto ao líder do governo, a fim de expor seus argumentos. Porém, não se deve descartar o *lobby* individual junto a cada parlamentar (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

---

<sup>11</sup>Ver art. 58, §2º, inciso I da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 2019). Ver também o art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (BRASIL, 2018).

<sup>12</sup>Audiências públicas são reuniões nas comissões das Casas Legislativas abertas ao público, onde são ouvidas pessoas da sociedade civil convidadas para expor sobre determinado tema.



No caso brasileiro, o Poder Executivo ainda concentra grande parcela na elaboração das regras em nosso ordenamento jurídico. Tanto a administração direta quanto a indireta detém competências privativas para elaborar e editar normas que regulamentam situações da vida em sociedade, tais como decretos, regulamentos e portarias. Portanto, muito natural que o *lobby* também se faça presente junto a esse Poder, nas suas três esferas, federal, estadual e municipal. No caso das normas vinculadas à produção legislativa que carece de apreciação pelo Poder Legislativo, a atuação dos lobistas pode ocorrer “(1) no momento em que a proposição está sendo redigida; (2) durante o processo de negociação do projeto no Parlamento; (3) no momento em que o chefe do Poder Executivo deve decidir se irá sancionar ou vetar (total ou parcialmente) uma proposição aprovada pelo Legislativo”. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 46-47).

Entretanto, o *lobby* junto ao Poder Executivo também pode ter como alvo aqueles servidores que exercem uma posição de tomada de decisão. O poder público é um grande empregador e comprador de bens e serviços. Esta atuação pode ocorrer para influenciar na formulação de políticas públicas e durante sua implementação, pois envolve atos administrativos, tais como a contratação de obras, serviços e compras, a concessão de empréstimos, permissões e licenças, dentre outros (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

O exercício da atividade de *lobby* também pode se fazer presente junto ao Poder Judiciário. Em especial na defesa de interesses dos segmentos sociais que representam. Ela pode se dirigir a todos os órgãos do Judiciário, podendo ser perante juízes singulares ou até mesmo órgãos colegiados. Ainda segundo os autores:

O *lobby* no Judiciário pode ocorrer, sobretudo, em duas circunstâncias. Em primeiro lugar, ao longo de procedimentos administrativos tais com elaboração de editais para compra de bens e serviços. Em segundo lugar, o *lobby* no Judiciário também ocorre quando representantes de segmentos sociais atuam para instruir deliberações judiciais. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 49).

Quando representantes de segmentos sociais atuam na defesa de interesses junto ao Poder Judiciário, esta defesa pode acontecer em vários casos. A título de exemplo, citaremos a intervenção como *amicus curiae* (literalmente “amigo da corte”) e a participação em audiências públicas (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Segundo Mancuso e Gozetto, essas participações se dão da seguinte forma:

O primeiro caso, ou seja, a atuação de representantes de segmentos sociais como *amicicuriaie*, é admissível nas seguintes ocasiões: (1) quando relatores do Supremo Tribunal Federal autorizam a manifestação de interessados enquanto analisam ações de controle abstrato de constitucionalidade (ADIs ou ADPFs: arguições de descumprimento de preceito fundamental), ou seja, ações em que não se julga um caso concreto, mas o eventual confronto de uma norma jurídica com a Constituição (conforme as leis nº 9.868/1999 e nº 9.882/1999); (2) quando relatores de tribunais autorizam a manifestação de interessados enquanto analisam ações de controle concreto de constitucionalidade, ou seja, ações em que se julga a constitucionalidade de uma norma jurídica, durante a análise de um caso específico (conforme o art. 482 do Código de Processo Civil); (3) quando relatores autorizam a manifestação de interessados enquanto analisam pedidos de uniformização de interpretação de lei federal, decorrentes de processos instaurados em juizados especiais cíveis ou criminais (JECCs) da Justiça Federal, ou enquanto analisam recursos extraordinários de decisões proferidas por esses JECCs (conforme Lei nº 10.259/2001).

O segundo caso ocorre, por exemplo, quando relatores de ações de controle abstrato de constitucionalidade – ADIs, ADPFs e ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs) – convocam audiências públicas para ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria analisada. Alguns casos recentes de audiências públicas promovidas pelo STF, com ampla participação de representantes de segmentos sociais, foram as audiências sobre temas polêmicos, tais como o início da vida (na controvérsia sobre a utilização de células-tronco embrionárias, obtidas de embriões humanos, para fins de pesquisa e terapia), a descriminalização do aborto de fetos anencéfalos, o modelo de financiamento de campanhas eleitorais e as políticas de ação afirmativa para acesso ao ensino superior. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 49-50).

Nesta pesquisa pretende-se estudar o processo de regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país, até o presente momento, em especial na Câmara dos Deputados, e como os lobistas o percebem, analisando a tramitação da principal proposição legislativa<sup>13</sup> em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, representante do Estado de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Este Projeto de Lei está numa tramitação mais avançada em relação às demais proposições legislativas e, por isso, com mais chances de ser aprovado. Ressalte-se que ao expressar que este projeto se encontra numa fase de tramitação mais avançada, quero me referir quando da comparação à tramitação das demais proposições, e não ao tempo cronológico de sua tramitação, pois, como podem verificar, ele foi apresentado no ano de 2007 na Câmara dos Deputados e ainda se encontra tramitando, sem uma decisão final. Para muitos pode parecer um tempo muito longo, mas o caminhar legislativo tem suas

---

<sup>13</sup>Entende-se ser esta proposição a principal, pois sua fase de tramitação legislativa já está bastante avançada, embora ainda não tenha se completado. Ela se encontra em fase de votação do plenário da Câmara dos Deputados. Mais explicações serão fornecidas no Capítulo que trata sobre a análise da tramitação e conteúdo deste Projeto de Lei.

peculiaridades, ainda mais no tocante aos interesses dos tomadores de decisão na apreciação ou não de determinada proposição legislativa.

Importante ressaltar que os atores, os *players*, que exercem a atividade de *lobby* também são objeto dos mais variados estudos pelo universo acadêmico.

#### 4 REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY

O tema da regulamentação da atividade de *lobby* vem sendo discutido em várias partes do mundo. Alguns países tiveram a discussão iniciada já há bastante tempo e, em vários casos, a discussão avançou e resultou no advento de uma legislação exclusiva com esta finalidade. Clive Thomas (*apud* SANTOS; CUNHA, 2015a) afirma que duas questões norteiam as discussões teóricas e as iniciativas de regulamentação da atividade de *lobby*, especialmente nas democracias liberais. A primeira delas é a preocupação de que aqueles que têm mais recursos podem fazer uso do *lobby* profissional e, por isso, pode levar vantagem em relação àqueles que não têm recursos para profissionalizar sua atividade. A outra preocupação leva em consideração as condutas antiéticas dos lobistas e dos agentes públicos quando em interação política. Ou seja, “de um lado, está a preocupação com a desigualdade de forças entre grupos de interesses poderosos e setores da sociedade menos organizados e com menos recursos; de outro lado, a preocupação com a corrupção.” (SANTOS; CUNHA, 2015a, p. 7).

A concepção de uma regulamentação de uma atividade desta natureza precisa levar em consideração que a legislação objetiva disciplinar tanto o comportamento ético das autoridades públicas quanto a conduta daqueles que buscam influenciar sua tomada de decisões. Portanto, a regulamentação do *lobby* deve possibilitar a integração de um grupo de leis e políticas públicas que, atuem, conjuntamente, em prol da qualidade da governança e do aprimoramento das relações entre Estado e sociedade (RODRIGUES, 2015).

Por outro lado, segundo Jorge Monteiro, é possível que a não-uniformidade das políticas públicas abra espaço para que outros mecanismos institucionais sejam acionados que visam a sustentar demandas de grupos privados formalmente organizados. Como exemplo disso ele cita o atendimento a diversas demandas do segmento produtivo que têm alcançado êxito em seus pleitos por mais variados tipos de regulação econômica. (MONTEIRO, 2007).

Santos (2007, *apud* GONÇALVES, 2012), defende que a regulamentação do *lobby* deve se utilizar de instrumentos que garantam a transparência do processo de influência junto aos órgãos e entidades de governo. A regulamentação “fortalece os mecanismos de participação dos grupos de pressão no processo decisório, aproxima o trabalho dos agentes políticos do interesse público e deixa a atividade de *lobby* menos suscetível à corrupção” (GONÇALVES, 2012, p. 20).

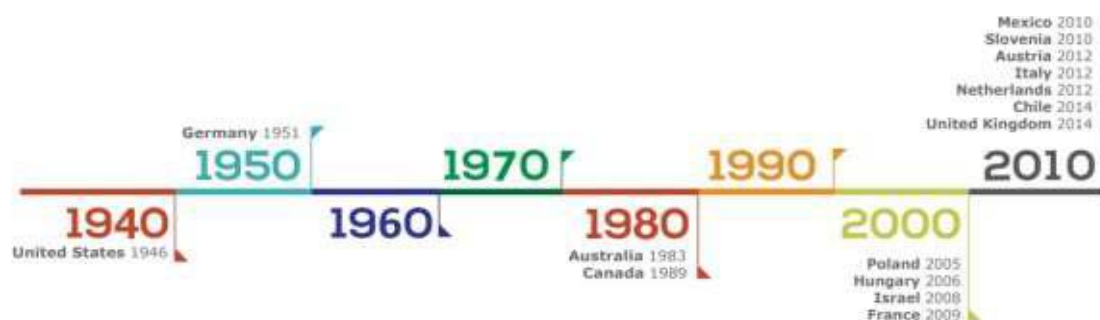
Na literatura especializada, segundo Santos e Cunha (2015a), ainda não há consenso sobre se regulamentar o *lobby* tem realmente efeito positivo. O debate é polêmico com

argumentos favoráveis e contrários. Em estudo realizado por Chari, Hogan e Murphy (2010, *apud* SANTOS; CUNHA, 2015a), fica explicitado que:

O primeiro conjunto de argumentos, favoráveis, encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais *deliberação*, mais *transparência* e mais *accountability*. Nesse sentido, regulamentar a atividade de *lobby* é visto como essencial para tornar o processo decisório e os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes, permitindo assim maior participação e *accountability*. O segundo conjunto de argumentos, contrários, advoga que a regulamentação é prejudicial porque cria *barreiras à entrada* dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares. Além disto, seus defensores argumentam que as relações políticas precisam de algum grau de *confidencialidade* e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas. Por fim, defendem os contrários à regulação que a relação *custo-benefício* da regulamentação não justifica o esforço por parte do Estado. (SANTOS; CUNHA, 2015a, p. 9).

A figura 1 abaixo mostra que até os anos 2000, somente quatro países haviam regulamentado o exercício da atividade de *lobby* em seus territórios: Estados Unidos da América, Alemanha, Austrália e Canadá, com leis de alcance federal. No início do novo século, alguns países decidiram implementar uma legislação específica visando regulamentar o exercício da atividade de *lobby* em seus territórios. Polônia, Hungria, Israel e França até o ano de 2009 e a partir de 2010, México, Eslovênia, Áustria, Itália, Holanda, Chile e o Reino Unido em 2014.

**Figura 1** – Indicação do ano de regulamentação da atividade de *lobby* em alguns países.



**Fonte:** OCDE (2014, p. 18).

Segundo Rodrigues, duas premissas devem nortear qualquer iniciativa de regulamentação do *lobby*. “Em primeiro lugar, deve-se levar em consideração a diversidade de atores e tipos de *lobby* existentes. Em segundo, deve-se ter em mente que há diferentes *loci* institucionais a que se destinam as atividades de *lobby*.” (RODRIGUES, 2015, p. 1445). Desta forma ele sugere que a regulamentação do *lobby* deve considerar que o leque das atividades inerentes ao *lobby* envolve vários atores assim como é endereçada a diversos pontos do processo de tomada de decisão governamental (RODRIGUES, 2015).

Levando em consideração a experiência internacional, segundo Rodrigues, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, sugere que a transparência, a integridade e a eficácia são fatores que estimulam a adoção de leis do *lobby* assim como esses são alguns dos objetivos-pilares a serem alcançados pela regulamentação da atividade (RODRIGUES, 2015). Neste caso, para a OCDE a transparência é a ferramenta pela qual a regulamentação pretende expor ao público os processos em operação quando decisões de governo são tomadas, permitindo que o público conheça quem está exercendo *lobby* e para qual causa, propiciando que outros possam tomar conhecimento para, se for o caso, proteger seu interesse. Transparência também significa uma forma de assegurar ao público que as autoridades estão exercendo suas funções de forma honesta, em prol dos melhores interesses da comunidade. Demonstra também ser um incentivo para aqueles que buscam benefícios públicos a obedecer às normas em vigor (OECD, 2014, p. 38).

Rodrigues, ao analisar os estudos da OCDE sobre regulamentação da atividade de *lobby* no mundo, afirma:

As leis de *lobby*, em sua maioria, apresentam as seguintes exigências relativas à transparência: cadastro de lobistas, relatórios sobre gastos com a atividade de *lobby*, lista de interesses almejados, lista de contatos realizados, acesso público a informações cadastradas. Em alguns casos, há sanções previstas para o não cumprimento das exigências relativas à transparência. Com a transparência, a regulamentação do *lobby* dá conhecimento da intenção e dos beneficiários da atividade de *lobby* e permite a obtenção de dados para se aferir o impacto do lobby na decisão governamental e os pontos de tomada de decisão mais afetados. (RODRIGUES, 2015, p. 1447-1448).

Com relação à integridade, o estudo da OCDE entende que este termo deve ser utilizado na regulamentação da atividade de *lobby* para se referir ao comportamento esperado ou exigido dos destinatários da ação do *lobby*. Diz respeito a “seguir uma conduta ética e resistir à influência de qualquer atividade ilícita da parte de operadores do *lobby*. A integridade mantém relação próxima com a transparência na medida em que a primeira somente pode ser aferida por meio da segunda.” (RODRIGUES, 2015, p. 1448).

Por fim, no tocante à eficácia, entende a OCDE que a regulamentação da atividade de *lobby* deve conter dispositivos que garantam sua aplicação (*enforcement*), pois na ausência de tais dispositivos, é bem possível que a legislação não venha a ser respeitada e, em consequência, pouco influencie para coibir atividades de *lobby* consideradas ilícitas. Os dispositivos legais devem conter sanções tanto para quem realizar o *lobby* quanto para quem é seu destinatário, para que haja garantia da aplicabilidade da lei (RODRIGUES, 2015; OECD, 2014).

Desta forma, o estudo da OCDE assim finaliza esta parte:

Em conclusão, a experiência até o momento sugere que a decisão de regulamentar os lobistas e introduzir regulamentos que sejam eficazes depende dos seguintes fatores subjacentes:

. Considera-se que a regulamentação do *Lobby* aborda objetivos de políticas públicas amplamente aceitos, tais como: i) promover a transparência na tomada de decisões governamentais; ii) apoiar a integridade no processo de políticas públicas e iii) melhorar a eficácia dos processos de políticas públicas.

. A regulamentação é compatível com o marco constitucional e a cultura política da jurisdição adotante.

. A regulamentação dos lobistas é concebida como parte de um corpo de regulação – um regime – que rege o comportamento ético dos funcionários públicos e aqueles com quem lidam.

. A viabilidade da regulamentação depende da instituição de regras de divulgação que possam ser aplicadas realisticamente e de assegurar que os funcionários tenham os poderes e a autonomia administrativa suficiente para que possam desempenhar suas funções. (OECD, 2014, p. 40).<sup>14</sup> (tradução nossa).

#### 4.1 REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO MUNDO

Há países em que essa atuação é regida por regras formais que delineiam a maneira e forma de agir dos grupos de interesse. Podemos citar o caso dos Estados Unidos, que há regras formais com esta finalidade inclusive porque a atuação dos grupos de interesse junto aos órgãos públicos americanos é regulamentada. Na verdade, há relatos extraoficiais, datados de 1829, que dão conta da inquietação de legisladores das assembleias estaduais norte-americanas com a pressão de grupos e lobistas e com a crescente influência destes no processo legislativo em todo o país (LANE, 1964, p. 19, *apud* RODRIGUES, 2012).

Nos Estados Unidos da América a primeira Lei a cuidar deste assunto no sentido de regulamentá-lo foi a Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*, de 1946, que buscou conter os excessos e abusos cometidos por *lobbies* do setor privado ou por pessoas contratadas especificamente por empresas para influenciar o Poder Legislativo federal durante o processo de deliberação de matéria de seu interesse (RODRIGUES, 2012). “O objetivo da lei era dar

---

<sup>14</sup> Texto no original: “In conclusion, experience to date suggests that the decision to regulate lobbyists and to introduce regulations that are effective is contingent upon the following underlying factors:

□ *Lobby* regulation is perceived to address broadly accepted public policy objectives, such as *i*) promoting transparency in governmental decision making *ii*) supporting integrity in the policy process, and *iii*) enhancing the efficacy of policy processes.

□ Regulation is compatible with the constitutional framework and political culture of the adopting jurisdiction.

□ Regulation of lobbyists is conceived of as part of a body of regulation □ a regime □ that governs the ethical behaviour of public officials and those they deal with.

□ The viability of the regulations depends on instituting rules of disclosure that can be realistically applied and on ensuring that officials have the powers and administrative autonomy sufficient to enable them to carry out their duties.” (OECD, 2014, p. 40).

transparência à prática do *lobby* no parlamento mediante o registro de grupos e lobistas e a divulgação oficial de gastos realizados por tais grupos [...]” (RODRIGUES, 2012, p. 85).

A Lei americana de Regulamentação do *Lobby* de 1946 trazia a definição de lobista, a obrigatoriedade de protocolar, junto às Secretarias-Gerais da Câmara e do Senado relatório de atividade, os gastos e o propósito desses gastos no exercício da atividade de *lobby*. Entretanto, mesmo assim, a regulamentação pretendida ficou abaixo dos objetivos que se desejava com a regulamentação desta atividade (RODRIGUES, 2012).

Nos Estados Unidos da América também há uma vasta bibliografia que trata do assunto, inclusive com manuais de atuação que citam orientações e estratégias para atuação desses grupos de interesse junto ao Congresso americano e órgãos do governo, em conformidade com as normas (VANCE, 2012). Como podemos verificar em Stephanie Vance, a título de exemplo, em seu manual de estratégias para grupos de interesse que exercem *lobby* junto ao Congresso Americano, há o elencar de várias táticas, tais como, dentre outras:

- ✓ *TÁTICA 1*: seu esforço é a sua Causa.
- ✓ *TÁTICA 2*: conheça a natureza daquilo que você está vendendo.
- ✓ *TÁTICA 3*: defina um alvo (objetivo) inteligente.
- ✓ *TÁTICA 4*: saiba a razão daquilo que você quer e o que você quer – e saiba por que sua plateia tenha que querer aquilo que você quer.
- ✓ *TÁTICA 5*: conheça aquilo que você está falando. (VANCE, 2012).<sup>15</sup> (tradução nossa).

Em 1995 o Senado Federal aprovou por unanimidade a Lei de Transparência do *Lobby*, que foi sancionada pelo Presidente Bill Clinton em dezembro de 1995.

A lei 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 do Lobby de 1946. (RODRIGUES, 2012, p. 88).

A referida Lei americana de 1995 trouxe algumas modificações à lei anterior de 1946 com o intuito de dar maior transparência para controlar e condicionar a atividade de *lobby* no país. Dentre as modificações a lei ampliou o alcance normativo para tratar não apenas do

---

<sup>15</sup>Texto no original:

- ✓ *TACTIC 1: you reffort is a Cause*
- ✓ *TACTIC 2: know the nature of what you are selling*
- ✓ *TACTIC 3: set a smart goal*
- ✓ *TACTIC 4: know why you wan twhat you want- and why your audience might want what you want*
- ✓ *TACTIC 5: know what you are talking about* (VANCE, 2012, p. 31-48).



*lobby* no legislativo, mas também do *lobby* exercido perante o Poder Executivo. Outra modificação foi no registro dos lobistas. Eles passaram a identificar se eram empregados das organizações das quais promoviam a defesa de interesses ou se eram contratados pelas organizações ou empresas para exercer o trabalho de *lobby*. A lei também obrigou que os relatórios das atividades financeiras deveriam ficar disponíveis por meio eletrônico, na *internet*, dentre outras modificações (RODRIGUES, 2012).

No final dos anos 2000, após os escândalos políticos envolvendo lobistas em 2005, o Congresso Americano respondeu a esses escândalos com a aprovação da Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto em 2007. Esta lei pretendeu ampliar o alcance da Lei de Transparência, aperfeiçoando seus dispositivos (RODRIGUES, 2012). Dentre outros pontos, “a lei tornou obrigatória a apresentação de relatórios semianuais identificando as contribuições e os gastos realizados por lobistas para beneficiar candidatos a cargos eletivos federais e autoridades do Legislativo e do Executivo.” (RODRIGUES, 2012, p. 90). Outro ponto importante foi a identificação, por parte do lobista, do cliente e de quem participou ativamente da atividade de *lobby*, quando o lobista receber US\$ 5,000 ou mais para empreender uma atividade de *lobby* (GOZETTO, 2012).<sup>16</sup> Comentando sobre a legislação norte americana, Gozetto afirma que:

É importante notar, no entanto, que a legislação norte americana não tem como objetivo regular a organização dos grupos de interesse. O que essa legislação busca é regular as estratégias e táticas desses grupos em seus contatos com o sistema político e, em específico, com os tomadores de decisão. Assim, elas estão voltadas muito mais para o monitoramento e conseqüentemente, para o esforço de tornar públicas e transparentes as informações que envolvem a atividade de *lobby* do que para a sua regulação. Sendo assim, o modelo norte americano é muito mais um sistema de ‘monitoramento’ do que de regulamentação. (GOZETTO, 2012, p. 15).

Na União Europeia, segundo estudos da Transparência Internacional, pesquisas mostram que a qualidade da regulamentação no exercício do *lobby* nas três instituições da União Europeia recebeu médias razoáveis de aprovação, entendendo ser importante haver regulamentação. A boa qualidade da regulamentação do *lobby* para atuação na Comissão Europeia foi apontada por 53% dos entrevistados. Já no Parlamento Europeu, a boa qualidade das normas que regulamentam o *lobby* naquela instituição foi apontada por 37% e por 19%, as regras que regulam essa atividade junto ao Conselho da União Europeia (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015).

---

<sup>16</sup>Para mais informações e detalhes sobre a história da legislação norte americana do *lobby* ver os trabalhos de Rodrigues (2012), Gonçalves (2012) e Nóbrega Netto (2015), dentre outros.

Entre os países da Europa, a Irlanda, por exemplo, só aprovou uma lei específica para regulamentar o exercício da atividade de *lobby* em 2015. A lei irlandesa dá uma definição ampla de lobistas, podendo abarcar representantes de empresas, escritórios, representantes de organizações não governamentais, representantes de sindicatos e organismos de classe até mesmo organizações religiosas. A lei exige um cadastro, mas não é necessário fornecer muitas informações no ato de registro, bastam as informações básicas, tais como nome, endereço, contatos, nomes e organizações destinatárias do *lobby*, a matéria a ser tratada e as expectativas com relação ao contato com o *decision-maker*, bem como a extensão e o tipo de *lobby* pretendido. A lei não exige a apresentação de nenhuma documentação a ser entregue ao interlocutor da área pública (TRANSPARECY INTERNATIONAL, 2015).

Na América Latina, o primeiro país que aprovou uma legislação sobre o *lobby* foi o Peru, em julho de 2003. A legislação peruana objetiva regulamentar a atividade de *lobby* tanto junto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo. Neste país, a legislação surgiu como reação aos vários escândalos de corrupção que envolveram várias instituições e agentes governamentais peruanas. O ponto inicial ocorreu no ano de 2000 com a divulgação de um vídeo em que um assessor gabaritado do Serviço Nacional de Inteligência (*Servicio de Inteligencia Nacional – SIN*) e um congressista apareceram negociando a mudança partidária do congressista em questão para aumentar a bancada do partido do então Presidente Alberto Fujimori, pela quantia de US\$ 15,000 (quinze mil dólares americanos). A partir deste período, o Presidente Fujimori dissolveu o SIN e convocou eleições, que redundaria no fim de sua carreira política. (CÓRDOVA, 2018).

O segundo país da América Latina a regulamentar a atividade de *lobby* foi o México. Estudos apontam que o interesse por regulamentar esta atividade surgiu quando o *Partido Revolucionario Institucional – PRI* perdeu a maioria na Câmara dos Deputados, cedendo, em consequência, mais espaço ao *Partido Acción Nacional – PAN*. Este fato obrigou os interesses corporativos a estabelecer novas pontes de diálogo e negociação. Interessante observar que no mesmo ano que o México aprovou sua legislação regulamentando a atividade de *lobby*, sua pontuação no Índice de Percepção da Corrupção caiu de 10 para 3,1 pontos, baixando sua posição para a 89ª posição. (CÓRDOVA, 2018).

A Colômbia foi o terceiro país da América Latina a aprovar uma legislação federal com vistas a regulamentar a atividade de *lobby* em seu território. Em 2009 no âmbito da denominada reforma política colombiana ocorreram modificações e acréscimos de dispositivos à Constituição com o objetivo de melhorar o sistema eleitoral e incrementar a transparência e os canais de financiamento dos partidos políticos. No artigo 144 da Carta

Magna Colombiana se acrescentou que o exercício da atividade de *lobby* seria regulamentado por lei. Naqueles anos várias denúncias haviam sido veiculadas dando conta de que estaria ocorrendo a prática de uma ‘para-política’, onde investigações judiciais apontavam que quase uma terça parte dos membros do Congresso Colombiano tinha vínculos com as organizações paramilitares. As relações entre os cartéis de drogas e os poderes políticos eram evidentes para a população. Então, em 2011, a Câmara de Representantes Colombiana aprovou a Resolução MD-2348 pela qual se estabeleceu o registro público dos lobistas com a finalidade de favorecer o princípio da publicidade e a política de transparência das sessões da Câmara. Entretanto, segundo o Conselho Nacional de Política Econômica e Social esta resolução obteve resultados muito escassos. (CÓRDOVA, 2018).

Na América Latina, o quarto país a estabelecer um marco normativo para regulamentar a representação de interesses em seu território foi o Chile em 2014. Foi aprovada a lei que regula o *lobby* e as gestões de defesa de interesses particulares perante as autoridades e funcionários do governo. Este normativo legal também foi fruto de uma discussão que pretendia estabelecer uma reforma no quadro legal do país que visava erradicar as práticas de corrupção. Os presidentes chilenos Eduardo Frei, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet se defrontaram com a necessidade de combater essas práticas adotando medidas anticorrupção, antes que a lei viesse a ser aprovada pelo parlamento chileno na gestão do Presidente Sebastián Piñera. (CÓRDOVA, 2018). Ainda sobre a legislação de *lobby* em alguns países da América Latina, Manuel Arís esclarece que:

Em outros países latino-americanos, a regulação do *lobby* é parcial e se aplica apenas a alguns ramos do Estado, como no caso do México, com os regulamentos do Senado e da Câmara dos Deputados, que, no entanto, carecem de eficácia na definição de atividades e do setor de *lobby*. Na Argentina, o Decreto 1172/03 estabelece um regulamento de *lobby* para o caso das altas autoridades do Poder Executivo nacional, mas a norma tem pouco cumprimento e falta de disposições exaustivas e específicas sobre a gestão de interesses junto ao Poder Executivo. Atualmente, três projetos de lei sobre o assunto estão em discussão na Câmara dos Deputados, um dos quais foi apresentado pelo Poder Executivo recentemente. (ARÍS, 2018, p. 145).<sup>17</sup> (tradução nossa).

---

<sup>17</sup> Texto no original: “Em otros países de América Latina la regulación del lobby es parcial y se aplica solo a algunos poderes del Estado, como en el caso de México con los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, que no obstante carecen de efectividad en la definición de las actividades y de la industria del lobby. En Argentina, el decreto 1172/03 establece una regulación de lobby para el caso de altas autoridades del Poder Ejecutivo nacional, pero la norma tiene escasso cumplimiento y falta de disposiciones exaustivas y específicas sobre la gestión de intereses. Actualmente se discuten en la Cámara de Diputados três proyectos de ley sobre la materia, uno de los cuales há sido presentado por el Poder Ejecutivo recientemente.” (ARÍS, 2018, p. 145).

Certamente é necessário ter em mente vários aspectos que deverão ser levados e consideração quando da elaboração de uma norma que objetive regular a atividade de *lobby*. Seja em qualquer país ou organismo. Por exemplo, a União Europeia segue um estilo de regulamentação similar ao utilizado nos Estados Unidos da América, que opera sobre dois eixos: *a*) a necessidade de produzir informação periódica e fazer a prática do exercício de defesa de interesse mais transparente possível, e *b*) o estabelecimento de regras e proibições tendentes a regular a atividade de legisladores, funcionários e lobistas. Já a Inglaterra optou por um sistema menos regulamentar e aposta mais na autoregulação dos funcionários. (UGARTE, 2018).

Agora, em contextos de desigualdade que impera na América Latina, é necessário levar em consideração alguns pontos importantes quando da elaboração da norma reguladora desta atividade. (UGARTE, 2018). Ramiro Ugarte elenca ao menos 3 aspectos que os países latino americanos devem levar em consideração para a regulação da atividade de *lobby* num contexto nessa realidade:

Em primeiro lugar, este tipo de regulação requer mecanismos de implementação eficazes ... Em segundo lugar, mesmo que houvesse vontade política para implementar as obrigações de transparência que estes regimes normalmente estabelecem, seria muito fácil imaginar maneiras de evitar controles [...]. Em terceiro lugar, esse tipo de regulação parece, em princípio, incapaz de equilibrar o campo de atuação e garantir acesso equitativo aos trabalhadores por todos os grupos sociais. Com efeito, as obrigações de transparência procuram sujeitar a prática ao escrutínio público [...]. O ponto requer certa dose de imaginação para desenvolver novas soluções e alternativas institucionais. (UGARTE, 2018, p. 69-70).<sup>18</sup> (tradução nossa).

Observando de uma perspectiva mais ampla e analisando as legislações existentes hoje nos mais diversos países que objetivam regulamentar a atividade de *lobby*, podemos concluir que há elementos comuns em quase todas elas. E entre suas motivações principais estão o fortalecimento da transparência e a participação social nas decisões públicas. (CÓRDOVA, 218). Assim,

---

<sup>18</sup> Texto no original: “En primer lugar, este tipo de regulaciones necessita de mecanismos efectivos de implementación... En segundo lugar, incluso si hubiera voluntad política de implementar las obligaciones de transparencia que estos regímenes suelen establecer, sería bastante fácil imaginar formas de evitar los controles... En tercer lugar, este tipo de regulaciones parece, en principio, incapaz de equilibrar el campo de juego y de garantizar un acceso equitativo a los funcionarios por parte de todos los grupos sociales. Em efecto, las obligaciones de transparencia buscan someter la práctica al escrutinio público... El punto requiere cierta dosis de imaginación para desarrollar nuevas soluciones y alternativas institucionales.” (UGARTE, 2018, p. 69-70).

Podemos afirmar que na América Latina existe um desenho básico comum, semelhante ao de outros regulamentos. A estrutura pode ser dividida em quatro blocos:

- primeiro bloco: finalidade da regulação;
- segundo bloco: delimitação dos conceitos sujeitos a regulação;
- terceiro bloco: registro de interesses como mecanismo de controle e publicidade;
- quarto bloco: regime sancionador.

Um quinto bloco poderia ser adicionado referindo-se à exposição de um código de conduta, mas isso só está presente no Peru e no Chile. E um sexto bloco seriam as incompatibilidades, que regulam as proibições ou limitações de *lobby* no caso das autoridades, dos funcionários públicos ou de suas famílias, mas isso só é introduzido explicitamente, em casos do Peru e do México. (CÓRDOVA, 2018, p. 134-135).<sup>19</sup> (tradução nossa).

Segundo Rodrigues, “A experiência internacional com a regulação do *lobby* deixa claro que é necessário dar transparência às atividades de *lobby*, mas só transparência não resolve. A transparência deve ser acompanhada de integridade e a eficácia deve acompanhar ambos.” (RODRIGUES, 2015, p. 1450).

Em um de seus trabalhos em que analisa em perspectiva comparada a legislação americana com as propostas brasileiras de regulamentação do *lobby*, Gozetto afirma:

A experiência internacional mostra que a regulamentação do *lobby* atende sempre aos anseios por maior transparência e integridade do processo de tomada de decisões. Dessa forma, o objetivo da regulamentação não é pura e simplesmente lutar contra a corrupção, mas sim tornar público os interesses que envolvem propostas em discussão e implementação por parte do Estado. Em outras palavras, o objetivo da regulamentação é tornar pública a relação entre lobista e tomadores de decisão. Essa transparência torna o processo decisório possível de ser escrutinado detalhadamente e aumenta o conhecimento de como o sistema político e seus atores se relacionam. (GOZETTO, 2012, p. 4).

#### 4.2 REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL

Segundo Santos e Cunha (2015,a) os modelos de regulamentação da atividade de *lobby* no mundo geralmente acontecem em uma das três diferentes formas práticas de

---

<sup>19</sup> Texto no original: “Podemos afirmar que en América Latina hay un diseño básico común, similar al de otras regulaciones. La estructura se puede dividir en cuatro bloques:

- primer bloque: fines de la regulación;
- segundo bloque: delimitación de los conceptos sujetos a regulación;
- tercer bloque: registro de intereses como mecanismo de control y publicidad;
- cuarto bloque: régimen sancionador.

Se podría añadir un quinto bloque referido a la exposición de un código de conducta, pero este solo está presente en Perú y Chile. Y un sexto bloque sería el de las incompatibilidades, en el que se regulan las prohibiciones o limitaciones para ejercer la actividad de *lobby* en el caso de autoridades, servidores públicos o sus familiares, pero esto solo se introduce, de manera explícita, en los casos de Perú y México.” (CÓRDOVA, 2018, p. 134-135).

regulação. A primeira é a provisão por legislação indireta, que inclui códigos de conduta e ética, cujo objetivo é prevenir a corrupção por parte de funcionários e agentes públicos. A segunda consiste em uma regulação direta e específica. A terceira opção seria a autorregulação, que envolve códigos de conduta autodefinidos pelos envolvidos na representação e defesa de interesses. Até a presente data, o ordenamento jurídico brasileiro só prevê regulação indireta, embora várias iniciativas de lei específica para regulamentar a atividade de *lobby* tenham sido apresentadas no parlamento brasileiro. (SANTOS; CUNHA, 2015a).

No decorrer das últimas décadas, o parlamento brasileiro tem analisado várias proposições legislativas que objetivam regulamentar o exercício do *lobby* junto aos órgãos públicos. Como dito acima, vários desses projetos ainda estão em tramitação na Câmara dos Deputados e outros no Senado Federal. Porém o processo de apreciação no parlamento ainda não finalizou. Entretanto, como afirma Nóbrega Netto:

[...] 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 Único do Servidor Público e o Decreto do Código de Ética do Servidor Público, para citar as principais. (NÓBREGA NETTO, 2015, p.86).

No caso brasileiro, não há regulamentação específica, mas há atuação efetiva de grupos de interesse que se pautam pelas normas regimentais das casas legislativas, códigos de conduta junto ao Executivo Federal, bem como pelas regras informais. Como afirmam Coelho e Junqueira:

Muito embora existam mecanismos dispostos na Constituição Federal de 1988 que permitem a atividade do lobista e uma tentativa de identificar os atores dos grupos de interesse no âmbito da Câmara dos Deputados, todavia não existe no Brasil uma legislação capaz de regulamentar a atividade de forma adequada e ampla. (COELHO; JUNQUEIRA, 2012, p. 7).

Até o início dos anos dois mil muito pouco foi escrito sobre a atividade de *lobby* no Brasil. Alguns estudos foram realizados por profissionais do Direito, Administração, Jornalismo e Relações Públicas. (OLIVEIRA, 2005). Segundo Oliveira, “Bezerra (1999) e Vianna (1995) assim como Aragão (1992) são alguns dos poucos representantes do universo acadêmico a estudar o *lobbying* no Brasil.” (OLIVEIRA, 2005, p. 35). Levando em consideração uma comparação com outros países, em especial com os Estados Unidos da América, realmente os estudos, pesquisas e trabalhos sobre este tema ainda são em números bastante reduzidos no país, mas vários acadêmicos estão se debruçando sobre esta atividade e

seu exercício<sup>20</sup>. Certamente este fato contribuirá para o avanço do conhecimento no tocante a esta atividade, bem como contribuirá com informações para que os legisladores apreciem e façam sugestões às proposições legislativas em trâmite nas duas casas do Congresso Nacional que visam regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país.

Rodrigues afirma que “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.” (RODRIGUES, 1996, p. 55). Segundo este autor, já em 1972 a Câmara dos Deputados incluiu em seu regimento interno dispositivo que regulava o credenciamento de entidades que, através de um representante, poderiam fornecer subsídios técnicos ao Legislativo sobre proposições de seu interesse. Este fato demonstra um reconhecimento da existência de grupos de influência no Parlamento bem como uma preocupação na necessidade de regular a atuação desses grupos. (RODRIGUES, 1996).

#### 4.3 BREVE HISTÓRICO DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS NO CONGRESSO NACIONAL

Esta parte deste trabalho de pesquisa se insere no campo das pesquisas qualitativas e foi utilizado levantamento bibliográfico e documental, tanto da forma impressa quanto do formato eletrônico. Foi realizado um levantamento da bibliografia sobre o tema da atividade de *lobby* e sua regulamentação no Brasil, bem como de estudos e artigos acadêmicos sobre o tema abordando a realidade brasileira e de alguns países. Como dito na introdução, este tema é relevante, pois os estudos sobre o tema da atividade de *lobby* no Brasil ainda são poucos. Embora o universo acadêmico esteja se despertando para a importância do tema, o país ainda carece de estudos sobre a temática bem como estudos mais atualizados sobre a atividade e a perspectiva de sua regulamentação. Neste ponto, embora o exercício da atividade de *lobby* ainda não esteja regulamentado no país, o parlamento brasileiro tem sido palco de algumas discussões sobre o tema que se reflete na apresentação de algumas proposições legislativas que objetivam regulamentar a atividade. Deste modo, a discussão do tema é pertinente e atual, sendo de muita valia os estudos, análises e pesquisas sobre o tema.

No tocante à parte documental da pesquisa, foi analisada cada proposição legislativa apresentada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal sobre o tema. Para o levantamento das proposições que tramitaram, e tramitam, nas duas Casas do Congresso Nacional que tratam da atividade de *lobby*, foi realizada pesquisa documental nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos seguintes endereços:

---

<sup>20</sup>Ver trabalho de Mancuso e Gozetto, 2011.

[www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br) e [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br). Ao adentrar na página principal, clicou-se no ícone ‘atividade legislativa’ e logo em seguida ‘projetos de lei e outras proposições’ no sítio da Câmara dos Deputados e no ícone ‘pesquisa dematérias’, no caso do Senado Federal. Para realizar a busca, utilizaram-se os seguintes vocábulos e expressões: *lobby*, regulamentação do *lobby*, grupos de interesse, defesa de interesse, grupos de pressão, relações governamentais e relações institucionais.

A primeira iniciativa de lei no parlamento brasileiro com o objetivo de regulamentar a atividade de *lobby* no país foi apresentada no Senado Federal pelo Senador Marco Maciel, filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL), representante do Estado de Pernambuco (PE). Ele apresentou o Projeto de Lei nº 25 no ano de 1984 (BRASIL, 1984), mas o projeto foi arquivado no final da legislatura por não ter sido apreciado. No ano de 1989 ele novamente apresentou o Projeto de Lei que recebeu o nº 203, de 1989 (BRASIL, 1989), que tinha o mesmo teor do Projeto de Lei nº 25, de 1984, que fora arquivado sem apreciação. (RODRIGUES, 1996). Este projeto foi logo aprovado e enviado à Câmara dos Deputados para revisão<sup>21</sup>, onde recebeu a identificação de Projeto de Lei nº 6.132, de 1990 (BRASIL, 1990b). Este projeto ainda se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados até a data de hoje.

Segundo Rodrigues (1996), o Projeto de Lei de iniciativa do Senador Marco Maciel compreende quatro partes. A primeira parte do projeto tem por objetivo tornar obrigatório o registro, perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam “atividades tendentes a influenciar o processo legislativo”. Segundo uma vez registradas, essas pessoas devem enviar às respectivas Mesas Diretoras uma declaração de gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso, duas vezes ao ano. Em terceiro lugar, o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990 (BRASIL, 1990b) tem também por objetivo estabelecer sanções para o não cumprimento de seus dispositivos. Por fim, o projeto determina que as Mesas Diretoras de cada Casa providenciem a divulgação pública de relatório semestral contendo as declarações prestadas pelas pessoas cadastradas junto a essas Casas (RODRIGUES, 1996).

Mas desde então, várias iniciativas de proposições legislativas foram apresentadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Iniciativas legislativas de variadas

---

<sup>21</sup> Nosso sistema jurídico constitucional adotou a sistemática de casa iniciadora e casa revisora na apreciação nas proposições legislativas antes de tornar lei. Ver artigo 65 da Constituição Federal de 1988. A futura norma tem que ter a aprovação nas duas Casas do Congresso Nacional brasileiro. Denomina-se casa iniciadora a casa onde a proposição legislativa é primeiramente apresentada. A outra casa se torna a casa revisora (BRASIL, 2019).



espécies<sup>22</sup>, mas basicamente na forma de Propostas de Emendas à Constituição, de Projetos de Lei ordinária (PL) e de Projetos de Resolução (PR) (GOZETTO, 2012). Estudos acadêmicos como os de Gonçalves (2012), Nóbrega Netto (2015) e Santos e Cunha (2015a), dentre outros, trazem uma abordagem detalhada sobre cada proposição apresentada, seu conteúdo e seu posicionamento na tramitação legislativa à data dos estudos. Contudo, cabe fazer menção sobre todas as proposições encontradas na busca neste breve histórico.

Em nosso ordenamento jurídico, como será visto neste Capítulo 4 mais adiante, há vários tipos de norma. No caso da regulamentação do *lobby*, os projetos de resolução têm por objetivo regulamentar o exercício desta atividade dentro do âmbito da Câmara dos Deputados. Sua área de abrangência está restrita a esta Casa legislativa. Ao se utilizar os projetos de lei para regulamentar o exercício da atividade de *lobby*, pretende-se regulamentá-la em todo o território nacional. Ou seja, a competência legislativa de uma lei ordinária alcança todo o país. Após este esclarecimento, passa-se à menção das diversas proposições legislativas que tramitaram ou ainda tramitam nas duas Casas do Congresso Nacional cujo objetivo é o de regulamentar o exercício da atividade de *lobby*, seja dentro da Câmara dos Deputados, através dos projetos de resolução, seja em âmbito do território nacional, através dos projetos de lei.

Para melhor entendimento e acompanhamento, primeiramente elencaremos todos os projetos de resolução encontrados e, logo em seguida, os projetos de lei na Câmara dos Deputados. Em seguida enumeraremos as proposições encontradas no âmbito do Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Resolução (PRC) nº 337, de 1985 (BRASIL, 1985), apresentado pelo Deputado Francisco Dias, do PMDB de São Paulo (SP), pretendia dispor sobre o credenciamento das pessoas físicas e jurídicas junto à Câmara dos Deputados. O autor do projeto objetivava alterar a redação do art. 60 do então Regimento Interno da Câmara dos Deputados para acrescentar no rol das entidades passíveis de cadastramento para atuar junto à Casa, as entidades de primeiro grau ou de grau inferior e de outras classes. No texto original somente constavam as entidades de grau superior. A outra alteração visava a incluir neste rol as entidades representativas dos funcionários públicos, pois essas não constavam da redação. Este projeto de resolução foi ao arquivo sem ter sido apreciado (BRASIL, 1985).

O PRC nº 2, de 1995 (BRASIL, 1995a), de autoria do Deputado Aroldo Cedraz, do PFL da Bahia (BA), era mais abrangente em seu propósito, pois alterava vários dispositivos

---

<sup>22</sup> Para conhecer as espécies de normas ver o art. 59 da CF (BRASIL, 2019). Para conhecer as espécies de proposições legislativas, ver o art. 100 do RICD (BRASIL, 2018).

do regimento, mas no tocante ao tema aqui abordado, a intenção do projeto era regulamentar a atuação e credenciamento das entidades que atuavam na defesa de interesses junto à Câmara dos Deputados, exigindo cadastro junto à Mesa Diretora para atuar no ambiente da Casa, registrando somente um representante, bem como a obrigatoriedade de apresentar relatórios com inclusão, inclusive, dos gastos realizados com o exercício da atividade e, se contratado, declarar quem é o contratante. (BRASIL, 1995a). Este projeto de resolução foi ao arquivo sem ter sido apreciado, obedecendo a regra do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018a).<sup>23</sup>

O PRC nº 23, de 1995 (BRASIL, 1995b), foi apresentado pelo Deputado Aroldo Cedraz, com igual teor, ao menos na parte da temática deste trabalho, ao PRC nº 2, de 1995, por ele apresentado anteriormente. Este projeto de resolução também teve seu arquivamento determinado no término da legislatura (BRASIL, 1995b).

O PRC nº 83, de 1996 (BRASIL, 1996), de autoria do Deputado José Fortunati, do PT do Rio Grande do Sul (RS), também dispunha sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo. O projeto estabelecia o cadastramento bem como o envio de relatórios de prestação de contas, com as informações das matérias de interesse e gastos realizados com a atividade. Estabelecia sanções para o descumprimento que abrangiam advertência formal até a cassação do registro e consequente impedimento de acesso (BRASIL, 1996). Entretanto, este projeto teve o mesmo destino dos demais, ou seja, foi arquivado.

O PRC nº 121, de 1997 (BRASIL, 1997), de autoria do Deputado Padre Roque, do PT do Paraná (PR), pretendia estabelecer que o ato de o parlamentar participar de viagem custeada por terceiros interessados na tramitação de proposição legislativa na Câmara dos Deputados, seria considerado incompatível com o decoro parlamentar. (BRASIL, 1997). O presente projeto de resolução foi arquivado.

---

<sup>23</sup> Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV - de iniciativa popular;

V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. (BRASIL, 2018a).

O PRC nº 63, de 2000 (BRASIL, 2000a), de autoria da Comissão Especial destinada a reformar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Na parte da atuação dos grupos de interesse, o projeto seguia a mesma linha de alguns projetos de resolução anteriormente apresentados, no sentido de exigir o cadastramento de representante da entidade da sociedade civil, que poderia ser pessoa física ou jurídica, da iniciativa privada ou de entidade pública, bem como envio de relatório contendo as informações sobre as matérias de interesse e gastos realizados com a atividade de defesa de interesse. O Projeto de Resolução nº 63, de 2000 também foi ao arquivo.

O PRC nº 87, de 2000 (BRASIL, 2000b), de autoria do Deputado Ronaldo Vasconcellos, do PFL de Minas Gerais (MG), tinha por objetivo alterar o Regimento Interno da Casa para criar um Capítulo disciplinando o cadastramento dos grupos de pressão, com o seguinte título: “Da Atuação dos Grupos de Pressão, *Lobby* e Assemelhados e do Credenciamento da Imprensa”. Todos aqueles que pretendiam atuar junto à Câmara dos Deputados deveriam estar cadastrados, sem distinção. Este projeto de resolução também estabelecia que o credenciado devesse entregar, anualmente, relatório de atividades e gastos realizados no ano com o exercício da atividade de defesa de interesse. A não entrega do relatório poderia ocasionar a cassação do registro (BRASIL, 2000b). Este Projeto de Resolução também foi ao arquivo e não prosperou.

O PRC nº 203, de 2001 (BRASIL, 2002b), de autoria do Deputado Walter Pinheiro, do PT da Bahia (BA), pretendia disciplinar a atuação dos grupos de pressão na Câmara dos Deputados. A primeira exigência era a necessidade do cadastramento junto a Casa para que pudesse atuar. O projeto também exigia a apresentação de declaração anual elencando as atividades e gastos realizados com o exercício da atividade. A não apresentação da declaração poderia ensejar a cassação do registro. Diferentemente dos demais projetos de resolução vistos até agora, este projeto também pretendia estabelecer a possibilidade de convocação dos cadastrados, pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou de Comissão, de ofício ou mediante requerimento de qualquer Deputado, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação. O projeto também estabelecia que constituía infração ao Código de Ética e Decoro Parlamentar a percepção, por membro da Câmara dos Deputados, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção de seu julgamento. Estabelecia ainda uma quarentena de doze meses para as pessoas que ocuparam cargos públicos e que tenham participado da produção legislativa, proibindo-as de se registrarem para exercer a defesa de interesses por este período. Por fim, isenta dessas obrigações o indivíduo que atua na defesa seu interesse pessoal, esporádico ou sem

remuneração (BRASIL, 2002b). Este projeto de resolução teve o mesmo fim dos demais, ou seja, foi arquivado.

O PRC nº 103, de 2007 (BRASIL 2007b), de autoria do Deputado Francisco Rodrigues, do DEM de Roraima (RR), foi apresentado com o objetivo de dispor sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. Para tanto, o projeto exigia o cadastramento das pessoas que pretendiam exercer atividade tendente a influenciar os processos decisórios. Também pretendia exigir declaração anual discriminando as atividades e quaisquer gastos realizados com sua atuação na Casa legislativa. No texto constava também a possibilidade de convocação das pessoas físicas e jurídicas credenciadas na Casa para prestarem esclarecimentos a cerca da declaração anual apresentada. A diferença de outros projetos aqui é que esta convocação deveria ser feita pela Mesa Diretora da Casa, e não só pelo Presidente da casa ou de Comissão. O descumprimento em relação à declaração anual implicará em advertência e, em caso de reincidência, em cassação do cadastro. Ainda sobre as declarações, estabelecia que a Mesa Diretoria da Câmara dos Deputados deveria providenciar a divulgação. De acesso público, dessas declarações. Por fim, excluía dessas obrigações o indivíduo que atuasse sem remuneração ou pagamento, em caráter esporádico e em seu interesse pessoal (BRASIL, 2007b). O Projeto de Resolução nº 103, de 2007 não foi apreciado e foi ao arquivo.

O PRC nº 158, de 2009 (BRASIL, 2009), de autoria do Deputado João Herrmann, do PDT de São Paulo (SP), pretendia instituir o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada bem como adaptar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) às necessidades de regulamentação do *lobby*. Logo no início do texto o projeto considera como Representante as pessoas legalmente designadas para representar interesse de outrem, seja representante de segmentos sociais ou econômicos, bem como representantes de empresas e pessoas ligadas às entidades de classe ou dos poderes da União e da Administração direta. Estabelece a necessidade de cadastro junto à Câmara dos Deputados (CD) no início de cada legislatura e atualização sempre que se fizer necessário. Interessante observar que o projeto pretendia vedar o cadastro de pessoas físicas sem vínculo com entidades acima referidas, bem como o cadastro de empresas privadas. Ou seja, estas (as empresas privadas) só poderiam atuar, de acordo com o texto proposto pelo projeto de resolução em análise, mediante um representante legalmente constituído e cadastrado na Casa legislativa (BRASIL, 2009). O projeto pretendia ainda elencar alguns deveres fundamentais do Representante, tais como apresentar:

Os seguintes requisitos democráticos de funcionamento da entidade a qual representa: (i) eleições periódicas para os cargos de direção da entidade; (ii) percentual mínimo de 51% de comparecimento de representados nas últimas três eleições para a direção da entidade; (iii) prestação anual de contas aos representados dos últimos 5 (cinco) anos; (iv) disponibilidade de ao menos três canais de comunicação com os representados dentre os meios a baixo relacionados: a) carta ou mala-direta; b) e-mail ou sítio na rede mundial de computadores; c) rádio; d) televisão; e) telefone; f) jornal ou periódico. (BRASIL, 2009).

O projeto também exigia a entrega de relatório semestral indicando os pontos e matérias nas quais atuou na defesa de interesse e que pretende atuar no próximo semestre, balanço semestral da entidade e lista de empregados da entidade, com função e minicurrículo. Pretendia ainda estabelecer os direitos dos representantes, tais como ter acesso a técnicos da Casa e aos Deputados Federais, participar da rede de contatos técnicos e políticos formada em torno das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, encaminhar pareceres estudos ou pesquisas e ter acesso à Rede Câmara e aos sistemas informatizados da Casa, dentre outros direitos. Por fim o projeto elenca as atitudes incompatíveis com o exercício desta atividade e as penalidades no caso de descumprimento ou omissão, podendo ter a abrangência de uma censura escrita ou verbal até pena de detenção de um a três anos (BRASIL, 2009). Entretanto, este projeto também não prosperou e acabou sendo arquivado.

Por fim, o PRC 14, de 2011 (BRASIL, 2011), de autoria do Deputado Mendes Ribeiro Filho, do PMDB do Rio Grande do Sul (RS), foi apresentado para dispor sobre as regras de cadastramento das pessoas jurídicas de direito privado junto à Câmara dos Deputados, para acompanhamento de matérias legislativas e, eventualmente, prestar esclarecimentos e informações técnicas específicas à Câmara. As informações prestadas à Câmara dos Deputados deveriam ser subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. O projeto também estabelecia que um Ato da Mesa deveria regular o credenciamento e as condições em que os agentes privados deveriam ser recebidos em audiências na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011).

Para efeito de melhor visualização, no quadro 1 a seguir elencamos resumidamente todos os projetos de resolução que tramitaram na Câmara dos Deputados até a presente data.

**Quadro 1** – Projetos de Resolução apresentados para regulamentar a atividade de *lobby* no âmbito da Câmara dos Deputados

ORDEM	PROJETO	DATA	AUTOR	OBJETIVO	TRAMITAÇÃO ATUAL
1	PRC nº 337/1985	26/08/85	Deputado Francisco Dias – PMDB/SP	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado
2	PRC nº 2/1995	16/02/95	Deputado Aroldo Cedraz – PFL/BA	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado
3	PRC nº 23/1995	06/04/95	Deputada Aroldo Cedraz – PFL/BA	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado
4	PRC nº 83/1996	23/04/96	Deputado José Fortunati – PT/RS	Credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à CD	Arquivado
5	PRC nº 121/1997	12/03/97	Deputado Padre Roque – PT/PR	Alteração do RICD	Arquivado
6	PRC nº 63/2000	09/12/00	Comissão Especial da Reforma do RICD	Reforma do RICD	Arquivado
7	PRC nº 87/2000	10/05/00	Deputado Ronaldo Vasconcellos – PFL/MG	Atuação dos grupos de pressão	Arquivado
8	PRC nº 203/2001	06/11/01	Deputado Walter Pinheiro – PT/BA	Atuação dos grupos de pressão ou de interesses	Arquivado
9	PRC nº 103/2007	12/11/07	Deputado Francisco Rodrigues – DEM/RR	Registro e atuação de pessoas físicas e jurídicas	Arquivado
10	PRC nº 158/2009	18/02/09	Deputado João Herrmann – PDT/SP	Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada	Arquivado
11	PRC nº 14/2011	10/02/11	Deputado Mendes Ribeiro Filho – PMDB/RS	Acrescenta artigo ao RICD para credenciamento junto à CD	Arquivado

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fonte o portal eletrônico da Câmara dos Deputados e os trabalhos de Nóbrega Netto (2015) e Gonçalves (2012).

A partir deste ponto o histórico fará menção aos projetos de lei que tramitaram ou ainda tramitam na Câmara dos Deputados. O primeiro Projeto de Lei que foi dada entrada na Câmara dos Deputados foi o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do Senador Marco Maciel, do PFL de Pernambuco (PE). O teor deste Projeto de Lei já foi explicado em alguns parágrafos acima. Este projeto encontra-se em tramitação da Câmara dos Deputados, aguardando deliberação pelo plenário daquela Casa legislativa.

O Projeto de Lei (PL) nº 619, de 1995 (BRASIL, 1995c), de autoria do Deputado Davi Alves Silva, do PFL do Maranhão (MA), pretendia regulamentar a atividade de grupos de interesse das Prefeituras Municipais junto ao Congresso Nacional e aos órgãos federais. O projeto pretendia estabelecer a necessidade de registro das pessoas físicas ou jurídicas representantes das Prefeituras junto às mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado

Federal, bem como junto ao então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Obrigava a declaração de todas as despesas realizadas no exercício dessa função junto aos órgãos. O projeto estabelecia que deveria ser providenciado um local para as reuniões das pessoas credenciadas, nas dependências do Congresso Nacional. Por fim obrigava os órgãos a disciplinar o modo e os limites da atuação dos representantes das Prefeituras (BRASIL, 1995c). Este projeto acabou sendo devolvido ao autor pela Presidência da Câmara dos Deputados, por infringir dispositivos constitucionais e regimentais, ao pretender tratar matéria que foge à competência legislativa da Casa.

O PL nº 6.928, de 2002 (BRASIL, 2002a), de autoria da Dep. Vanessa Grazziotin, do PC do B do Amazonas (AM), pretende instituir o Estatuto para o exercício da Democracia Representativa. No projeto, seu artigo segundo dispõe que constituía também instrumento da democracia participativa a atuação dos grupos de pressão. O projeto trata também sobre iniciativa popular legislativa, o plebiscito e o referendo. No tocante a atuação dos grupos de pressão, o projeto pretende estabelecer que qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, tem o direito de representar seus interesses junto ao poder público, mediante cadastro e respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade. O projeto só trata desses aspectos no que diz respeito aos grupos de pressão (BRASIL, 2002a). Este projeto continua em tramitação na Câmara dos Deputados até a presente data.

O PL nº 1.713, de 2003 (BRASIL, 2003a), de autoria do Deputado Geraldo Resende, do PPS do Mato Grosso do Sul (MS), pretendia regulamentar a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em seu artigo segundo o projeto define agente de pressão toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que exerça, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo ou a tomada de decisão, mediante cadastro junto ao órgão público no qual manifeste interesse em atuar. Estabelecia também que o agente de pressão deveria indicar previamente informações ao órgão público sobre os interesses a serem defendidos, os objetivos pretendidos e servidores e autoridades públicas com os quais deseja tratar. O projeto pretendia obrigar a entrega de declaração mensal discriminando os atos realizados e recursos recebidos e gastos relativos à sua atuação. A omissão das informações poderia ensejar multa nunca inferior a 50 salários mínimos e a cassação do registro e impedimento de novo registro pelo período de seis meses a quatro anos. Esta proposição foi distribuída para as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de

Cidadania (CCJC). Na CTASP foi designado Relator da matéria o então Deputado Luiz Antonio Fleury, do PMDB de São Paulo (SP), em 20/11/2003. Seu parecer foi aprovado na comissão em 15/12/2004. (BRASIL, 2003). O interessante é que seu parecer foi pela rejeição do projeto! Em seu parecer, o Relator da matéria entende que o fato de se pretender disciplinar amplamente o acesso de entidades e cidadãos aos órgãos públicos, parece-lhe ferir os princípios constitucionais da separação dos Poderes e autonomia dos entes federados. (BRASIL, 2003a). Ademais, entende o Relator que o projeto criaria exigências em excesso para ter acesso aos órgãos públicos. Ele assim afirma, num trecho de seu parecer:

Entendemos que esse acesso constitui um direito que deve ser o quanto possível facilitado, parecendo-nos não só excessivas, como também pouco objetivas, as exigências de aprovação prévia de registro, fornecimento de informações sobre interesses a serem atendidos, gastos efetuados, atos realizados na defesa dos interesses, capital social e nome de número de empregados, entre outros. (BRASIL, 2003a, p. 3).

Por fim, o Relator entende que, a exemplo da Câmara dos Deputados, que internamente regulamenta o cadastro de pessoas e entidades que atuam na defesa de interesse, os demais órgãos da administração pública, nos limites de suas competências, poderiam optar por caminho semelhante.

Na análise deste Projeto de Lei e do parecer da CTASP a ele, é interessante observar que o Relator faz críticas ao excesso de exigências para o exercício da atividade de defesa de interesse. (BRASIL, 2003a). Pode-se concluir que ele defende que o acesso de entidades públicas e privadas, bem como de cidadãos aos órgãos públicos para o exercício da atividade de defesa de interesse não deve ser burocratizado. Como citado logo acima, este direito deve ser facilitado. A regulamentação, portanto, não deve ser rígida.

Por ter sido rejeitado no seu mérito sem interposição de recurso, este projeto foi ao arquivo em 21/06/2005.

O PL nº 5.470, de 2005 (BRASIL, 2005), de autoria do Deputado Zarattini, do PT de São Paulo (SP), pretendia disciplinar a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. O conteúdo deste Projeto de Lei é igual ao do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007), apresentado na legislatura seguinte pelo filho do Deputado Zarattini, o Deputado Carlos Zarattini, com algumas modificações. O Deputado Zarattini apresentou este projeto em 21/06/2005, porém logo em 05/07/2005, a Presidência da Câmara dos Deputados exarou despacho em que devolvia o projeto ao autor, por infringir norma constitucional e regimental (BRASIL, 2005). A norma constitucional infringida foi o artigo 67 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,



2019), que estabelece que a matéria constante de Projeto de Lei rejeitado, não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa<sup>24</sup>, salvo se aprovada pela maioria absoluta da Casa, o que não ocorreu quando da apresentação do Projeto de Lei nº 5.470, de 2005. Por isso ele foi devolvido ao autor.

Uma das iniciativas de lei é o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007a), apresentado na Câmara dos Deputados - CD pelo Deputado Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores – PT, representante do estado de São Paulo. Este Projeto de Lei é praticamente a reprodução do Projeto de Lei nº 5.470, apresentado pelo seu pai em 2005, mas devolvido pelas razões expostas no parágrafo anterior. Este Projeto de Lei encontrasse ainda em tramitação e é o Projeto de Lei que demonstra mais chances de uma possível apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados, pois é o projeto que na caminhada legislativa mais avançou. Neste momento ele está em apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados tendo sua discussão encerrada e aguarda a fase de votação (BRASIL, 2007a). A análise deste Projeto de Lei é o objeto central deste estudo, conforme informado na introdução deste trabalho. Sua tramitação e seu conteúdo serão analisados numa seção específica mais a frente neste trabalho.

O Projeto de Lei nº 1.961, de 2015 (BRASIL, 2015a), de autoria do Deputado Rogério Rosso, do PSD do Distrito Federal (DF). Ele pretende disciplinar a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo. Assim que foi apresentado, o despacho do Presidente da Câmara dos Deputados determinou que sua tramitação fosse feita em conjunto com a tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, ou seja, tramitação conjunta (BRASIL, 2015a).

Este projeto estabelece que o exercício da atividade de defesa de interesse deve seguir os princípios éticos e morais, dentre os quais, a legalidade, a moralidade a publicidade, e seus profissionais estarão sujeitos a um Conselho Federal e suas respectivas Seccionais nos Estados da Federação, a serem constituídos pelo Poder Executivo, na forma de autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público. O projeto também define como representante de grupos de pressão ou de interesse, qualquer pessoa física ou integrante de pessoa jurídica de direito privado, associações civis ou organizações não governamentais, de qualquer natureza, que atuem na defesa de interesse e de modo a influenciar a tomada de decisão.

---

<sup>24</sup>Sessão legislativa é o ano de atividades legislativas dentro do ano calendário.

O texto do projeto exige o cadastro para exercer a atividade junto aos órgãos públicos e não permite o exercício dessa atividade a pessoas que tenham sido condenadas, a pessoas não cadastradas e a pessoas que tenham ocupado cargo ou função pública até dois anos antes do pedido de registro. Obriga ainda a emitirem relatório trimestral e a manterem seus dados e informações disponíveis de forma aberta na rede mundial de computadores, inclusive disponibilizando as informações sobre os gastos realizados com o exercício da atividade bem como a agenda de reuniões. Por fim estabelece que o descumprimento das normas que disciplinam a atividade importa em pagamento de multa e o descredenciamento pelo prazo de três anos. Este projeto foi apensado ao Projeto de Lei nº 1.202 e tramita de forma conjunta com este.

Por fim, temos o PL nº 11.025, de 2018 (BRASIL, 2018c), de autoria do Deputado Jaime Martins, representante do PROS do Estado de Minas Gerais. O projeto tem por objetivo disciplinar a atividade de *lobby* no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos processos de tomada de decisão. O projeto é bem abrangente e pode ser considerado bem completo. A preocupação de estabelecer regras de conduta e de transparência para o relacionamento entre o público e o privado estimulou o autor a apresentar este Projeto de Lei (BRASIL, 2018c).

O Projeto de Lei nº 11.025, de 2018 estabelece a necessidade de credenciamento do agente de relações governamentais perante o órgão ou entidade responsável pelo controle de sua atuação assim como prevê a criação de um formulário de agendamento de audiências *online*, de acesso público, dentre outras medidas. Determina aos agentes de relações governamentais a elaboração de relatórios anuais de atividades, com indicação das matérias representadas e rendimentos decorrentes da atividade de *lobby*, dando publicidade ao relatório. Também estabelece mecanismos de sanção com vistas a combater interações ocorridas fora do sistema legal. Por fim, prevê a possibilidade de que as pessoas físicas e jurídicas credenciadas participem do processo decisório quando de audiências públicas relacionadas aos interesses que representam (BRASIL, 2018c).

Em seguida, o quadro 2 apresenta de forma resumida o rol dos projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados que objetivam regulamentar a atividade de *lobby*.

**Quadro 2** – Projetos de Lei apresentados para regulamentar a atividade de *lobby* na Câmara dos Deputados.

ORD EM	PROJETO	DATA	AUTOR	OBJETIVO	TRAMITAÇÃO ATUAL
1	PL nº 6.132/1990	23/01/90	Senador Marco Maciel – PFL/PE	Registro de pessoas físicas e jurídicas nas Casas do Congresso Nacional	Plenário
2	PL nº 619/1995	13/06/95	Deputado Davi Alves Silva – PFL/MA	Atividade de grupos de interesse das Prefeituras Municipais nos órgãos federais	Devolvido ao autor. Arquivado
3	PL nº 6.928/2002	11/06/02	Deputada Vanessa Grazziotin – PC do B/AM	Estatuto para o exercício da Democracia Representativa	Apensado ao PL 7005/2013 <sup>25</sup>
4	PL nº 1.713/2003	18/08/03	Deputado Geraldo Resende – PPS/MS	Atuação dos agentes de pressão	Arquivado
5	PL nº 5.470/2005	21/06/05	Deputado Zarattini – PT/SP	Atividade de <i>lobby</i>	Arquivado
6	PL nº 1.202/2007	30/05/07	Deputado Carlos Zarattini – PT/SP	Atividade de <i>lobby</i>	Plenário
7	PL nº 1.961/2015	17/06/15	Deputado Rogério Rosso – PSD/DF	Atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse	Apensado ao PL 1.202/2007
8	PL nº 11.025/2018	22/11/18	Deputado Jaime Martins – PROS/MG	Atividade de <i>lobby</i>	Arquivado

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fonte o portal eletrônico da Câmara dos Deputados e os trabalhos de Nóbrega Netto (2015) e Gonçalves (2012). Ordenação: Ordem cronológica crescente de apresentação.

Apesar das várias iniciativas de lei propostas no decorrer das últimas décadas nas duas Casas do Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar a atividade de *lobby*, a maioria foi arquivada por falta de deliberação (GONÇALVES, 2012) e (SANTOS; CUNHA, 2015a). Na Câmara dos Deputados, os projetos de lei nºs 6.132, de 1990 do Senador Marco Maciel, 1.202, de 2007, do Deputado Carlos Zarattini e o Projeto de Lei nº 1.961, de 2015, do Deputado Rogério Rosso, ainda se encontram em tramitação aguardando deliberação final. Ambos estão na fase de apreciação pelo plenário.

No Senado Federal, várias iniciativas com objetivo idêntico também foram propostas, porém também arquivadas. Em tramitação hoje temos somente a PEC 47/2016 (BRASIL, 2016), de autoria do Senador Romero Jucá, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, representando o estado de Roraima (RR), cujo objetivo é acrescentar uma subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal de 1988, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública, com a inclusão do artigo 38-A no corpo permanente da Constituição, e o Projeto de Lei nº 336, de 2015, do Senador Walter Pinheiro, do PT, representante do estado da Bahia (BA) (BRASIL, 2015b).

<sup>25</sup>O Projeto de Lei nº 7.005, de 2013 trata da subscrição eletrônica para projetos de iniciativa popular.

Como dito anteriormente, a primeira proposição apresentada no parlamento brasileiro com o objetivo de regulamentar as atividades de *lobby* no país foi de iniciativa do então Senador Marco Maciel, do PFL de Pernambuco, que já demonstrava preocupação com o exercício desta atividade desde a década de 1970 (NÓBREGA NETTO, 2015). O PLS nº 25, de 1984 que não foi apreciado, tendo sido arquivado ao término da legislatura. Em 1989, o Senador Maciel reapresentou o projeto que recebeu a identificação de PLS 203, de 1989, de igual teor. Este projeto foi então aprovado no Senado Federal e enviado à Câmara dos Deputados, onde recebeu a identificação de Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, já descrito acima.

Ainda no Senado Federal, em 1995, o Senador Lúcio Alcântara, do PFL do Ceará, apresentou o Projeto de Resolução (PRS) nº 72, de 1995, com o objetivo de proceder ao registro de pessoas físicas e jurídicas junto ao Senado Federal. O projeto previa o registro obrigatório de todas as pessoas físicas ou jurídicas que atuassem na defesa de interesses junto ao Senado Federal com o objetivo de influenciar ao processo legislativo, com o objetivo de disciplinar a atuação desses grupos de interesses e grupos de pressão.

Em tramitação hoje ainda no Senado Federal, encontram-se duas proposições, o Projeto de Lei nº 336, de 2015 (BRASIL, 2015b), de autoria do Senador Walter Pinheiro e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2016 (BRASIL, 2016), de autoria do senador Romero Jucá. Vamos analisar o conteúdo de cada uma delas.

O Projeto de Lei nº 336, de 2015, de autoria do Senador Walter Pinheiro do PT da Bahia é semelhante ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, apresentado na Câmara dos Deputados pelo Deputado Carlos Zarattini, seu colega de partido e representante do estado de São Paulo, e pretende disciplinar a atividade de *lobby* ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades públicas. Em seu artigo segundo, o autor da proposição, Senador Walter Pinheiro estabelece que o exercício das atividades de *lobby* deva ser orientado pelos princípios da legalidade, moralidade, probidade administrativa, transparência e publicidade dos atos, garantia da livre manifestação, liberdade de acesso à informação (salvo nos casos de sigilo legal), garantia de tratamento isonômico, garantia do direito a livre associação e de representação coletiva e garantia do direito de petição ao poder público.

O artigo quarto do Projeto de Lei nº 336 traz um extenso leque de definições bem como a relação de algumas atividades que não deverão ser consideradas como atividade de *lobby* para efeitos do texto normativo proposto. Com relação às definições, cabe destacar a definição de lobista, que inclui todo aquele que exercer a defesa de interesse, seja pessoa

física ou jurídica, do setor privado ou da área pública. Ressalto também a definição de atividade de *lobby* ou de representação de interesse, sendo:

[...] qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros, a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas. (BRASIL, 2015b, p. 2).

No tocante às atividades que não serão consideradas atividades de *lobby* por este texto, destaca-se a atuação de indivíduos sem remuneração, quando atua em caráter esporádico, e o comparecimento para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, em decorrência de convite recebido.

No texto do projeto há a previsão de uma quarentena de doze meses para que o ocupante de função pública possa exercer a atividade de defesa de interesse após deixar o cargo. O cadastramento também consta do texto e é obrigatório, devendo, inclusive, estar disponível pela rede mundial de computadores para acesso público, em formato de dados abertos. O registro deverá conter as informações dos interesses que representa bem como as pessoas físicas ou jurídicas e os grupos de pressão ou de interesse que representa. Quando houver qualquer alteração dos dados, o cadastro deverá ser atualizado no prazo máximo de trinta dias a contar da ocorrência do fato que ensejou a atualização do cadastro. Interessante notar que este projeto estabeleceu um cadastramento mais simplificado para as micros e pequenas empresas bem como para o lobista empregado por pessoa jurídica sem fins lucrativos. O texto do projeto prevê também, em seu artigo 9º, *caput*, a renovação anual do cadastro do lobista junto aos órgãos da administração pública.

Os artigos 6º, 7º e 8º têm por objetivo garantir igual oportunidade de manifestação à parte porventura contrária ao interesse sob questão. O artigo 9º pretende estabelecer a obrigatoriedade de relatório anual a ser enviado pelos lobistas aos órgãos responsáveis pelo controle da sua atuação. Os relatórios deverão conter as informações das atividades desenvolvidas e matérias de interesse, bem como todas as informações sobre os gastos realizados no ano anterior relativos à sua atuação junto aos órgãos da administração pública. As informações do contratante também deverão constar do relatório, assim como as despesas com a elaboração de estudos, livros, realização de eventos, dentre outras. Os relatórios deverão ser publicados na rede mundial de computadores, internet, pelos órgãos de controle.

O artigo 9º ainda exige curso de formação para todos aqueles cadastrados para exercer a atividade de defesa de interesse.

O artigo 11 prevê a possibilidade de convocação do lobista, seja pessoa física ou jurídica, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades. Por fim, o texto do Projeto de Lei nº 336, de 2015 (BRASIL, 2015b) prevê sanções para o descumprimento dos dispositivos da futura norma, que podem redundar da suspensão ou do não credenciamento. Outras sanções previstas são a advertência, a multa e a inabilitação para o exercício da atividade de lobista. O texto ainda classifica as infrações em leves (aquelas em que o infrator seja beneficiado por circunstância atenuante), graves (aquelas em que for verificada uma circunstância agravante), e gravíssimas (aquelas em que seja verificada a existência de duas ou mais circunstâncias agravantes).

Na sua justificativa, relatando sobre a importância da atividade de *lobby* no mundo, o Senador Walter Pinheiro afirma ao seguinte:

A experiência internacional, em anos recentes, demonstra a importância crescente do *lobby* no Parlamento e na Administração Pública, demandando uma regulamentação que preserve tanto o direito de petição quanto os princípios que devem reger a atuação dos agentes públicos e privados com vistas à preservação da moralidade pública e da transparência. (...) Embora seja decorrência do exercício de direito individual, a legitimidade das atividades de *lobby* e representação de interesses em sua interface com os agentes públicos depende, sobretudo, da transparência com que são exercidas, dos limites que a legislação estabeleça e dos mecanismos de controle sobre elas, para **impedir** que o que é legítimo e necessário para o funcionamento da democracia, como direito de petição, a prática do contraditório, o fluxo de informações qualificadas, a oportunização do acesso aos representantes de interesses aos decisores e a discussão de alternativas que melhor atendam aos interesses organizados na sociedade, gerem corrupção, tráfico de influência, acesso privilegiado e captura do processo decisório. (BRASIL, 2015b, p. 13).

Com relação à PEC nº 47, de 2016, é interessante observar, primeiramente, que esta é a única iniciativa legislativa que tem por objeto a alteração da Constituição Federal para regular atividade de representação de interesses. De todas as proposições pesquisadas, a iniciativa do Senador Romero Jucá é a única que pretende regulamentar esta atividade alterando a Constituição brasileira. Segundo o autor, primeiro signatário da presente PEC, as várias iniciativas infraconstitucionais que tentaram regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país, através da apresentação de projetos de lei e de projetos de resolução, não conseguiram êxito por encontrarem barreiras no campo da admissibilidade, no que diz respeito à constitucionalidade, bem como no seu alcance, pois a representação de interesses não se dá somente na área federal. Nas palavras do autor,

Nessa moldura jurídico-constitucional e fática que contrapôs, de um lado, a necessidade de regulamentação exequível e eficaz da atividade de representação de interesses perante o Poder Público, e de outro, os entraves ao tratamento do tema em sede infraconstitucional, foram desenvolvidos estudos e análises que buscaram o caminho correto a ser percorrido [...] Esta Proposta de Emenda à Constituição é o resultado desse trabalho. Ao tratar a matéria em nível nacional, válido para os quatro níveis federativos, para os três Poderes e para instituições dotadas de importância institucional, como a Advocacia Pública, a Defensoria Pública, o Ministério Público e as Cortes de Contas; ao estabelecer princípios obrigatórios, prerrogativas e veredas de punibilidade e regulamentação, cremos que a proposição oferece uma resposta aos reclamos pela regulamentação da atividade de *lobby*. (BRASIL, 2016, p. 6-7)

A proposta acrescenta artigo no corpo permanente da Constituição Federal de 1988 visando regulamentar a atividade de representação de interesses para todos os níveis federativos bem como para todos os três Poderes Públicos. Estabelece que a atividade deva obedecer aos princípios moralidade, publicidade, legalidade, supremacia do interesse público, finalidade, razoabilidade e proporcionalidade, definindo representação de interesses como “[...] a ação de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente ou por interposta pessoa, que tenha por finalidade provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal [...]” (BRASIL, 2016, p. 3), e qualificando-a como função acessória e subsidiária na formulação das políticas públicas. Estabelece que a ação de representação de interesses tenha as prerrogativas de identificação, livre acesso, audiência formal com os agentes públicos, juntada formal de informações e memoriais e conhecimento formal dos encaminhamentos administrativos, processuais e institucionais das matérias de seu declarado interesse.

Cada Poder e ente federado regulamentarão, por suas próprias normas, os procedimentos relativos ao tratamento dos agentes de representação de interesses. Por fim, elenca um rol de ações vedadas ao agente de representação de interesses, tais como interferir na atividade de prestação jurisdicional do Ministério Público, das Advocacias Públicas, das defensorias Públicas e dos Tribunais e Conselhos de Contas, oferecer ou prometer a prestação de vantagens financeiras de qualquer espécie aos agentes públicos envolvidos no tratamento da matéria objeto da ação de representação, e oferecer a prestação de contrapartida, favor ou estímulo de qualquer espécie. A infração dessas vedações sujeita a pessoa e o agente público à responsabilização criminal, civil e administrativa.

O quadro 3 elenca, resumidamente, a lista das proposições apresentadas no Senado Federal que têm ou tinham por objetivo a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país.

**Quadro 3** – Proposições legislativas apresentadas para regulamentar a atividade de *lobby* no Senado Federal

OR DE M	PROJETO	DATA	AUTOR	OBJETIVO	TRAMITAÇÃO ATUAL
1	PLS nº 25/1984	21/03/84	Senador Marco Maciel – PFL/PE	Registro de pessoas físicas ou jurídicas nas casas do CN	Arquivado
2	PLS nº 203/1989	02/08/89	Senador Marco Maciel – PFL/PE	Registro de pessoas físicas ou jurídicas nas casas do CN	Aprovado e remetido à CD (PL nº 6.132/90 na CD)
3	PRS nº 72/1995	12/06/95	Senador Lúcio Alcântara – PFL/CE	Registro de pessoas físicas e jurídicas junto ao SF	Arquivado
4	PLS nº 336/2015	03/06/15	Senador Walter Pinheiro – PT/BA	Disciplina a atividade de <i>lobby</i> ou de representação de interesse	CCJ do SF
5	PEC nº 47/2016	20/09/16	Senador Romero Jucá – PMDBN/RR	Regular a atividade de representação de interesses	CCJ do SF

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fonte o portal eletrônico da Câmara dos Deputados e os trabalhos de Nóbrega Netto (2015) e Gonçalves (2012). Ordenação: Ordem cronológica crescente de apresentação.

Sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, importante trazer a afirmação de Gozetto a respeito do tema, exposta em um de seus inúmeros trabalhos:

No Brasil, apesar de os legisladores terem verbalizado que a regulamentação do *lobby* busca garantir maior transparência e integridade ao processo decisório estatal, há outros desafios a serem superados. Um deles é o forte estigma de marginalidade que envolve a atividade. O *lobby* ilícito, predominantemente veiculado pela mídia, praticamente eclipsou as diversas contribuições que a atividade pode trazer quando realiza de forma lícita. O PL nº 1.202/2007 sofreu com o impacto desse estigma e trata a regulamentação do *lobby* como mero instrumento de combate a corrupção. (GOZETTO, 2012, p. 4).

Além do mais, cabe transcrever aqui também o alerta que Gozetto faz, em seu trabalho acima referido, a cerca da regulamentação do *lobby*:

[...] o desafio que se impõe é banir o *lobby* ilícito, sem descartar as contribuições positivas que o *lobby* lícito pode trazer, tais como: (i) mais informações sobre os temas da pauta decisória; (ii) visão mais completa sobre os problemas coletivos; (iii) maior proximidade entre suas preferências e o resultado da decisão; (iv) maior legitimidade, em função da abertura do processo decisória à participação dos interesses legítimos. (GOZETTO, 2012, p. 9).

#### 4.4 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL

Embora o exercício da atividade de *lobby* no Brasil não esteja regulamentado de forma específica no arcabouço normativo nacional, a Carta Magna brasileira traz previsão constitucional para a existência e atuação dos grupos de defesa de interesse. O artigo 5º da



Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2019), que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, inserido no Título II que dispõe sobre Dos Direitos e Garantias Fundamentais, enumera alguns dispositivos que embasam a existência e atuação da defesa de interesse, seja ela realizada de forma individual ou coletiva. Dentre os dispositivos do art. 5º da CF destacaremos os seguintes:

**Art. 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

**XVII** - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

**XVIII** - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

[...]

**XXI** - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

[...]

**XXXIII** - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

**XXXIV** - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

**a)** o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

**b)** a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

(BRASIL, 2019)

Além desses dispositivos elencados no artigo 5º, podemos também fazer referência ao artigo 14, inciso III, combinado com o art. 61, §2º, que trata da iniciativa popular de lei; o artigo 37, §3º, que prevê formas de participação do cidadão na administração direta e indireta; o art. 58, §2º, inciso II, que possibilita a participação da sociedade civil em audiências públicas nas comissões das duas Casas do legislativo brasileiro; e por fim o art. 58, §2º, inciso IV, que estabelece competência às comissões do legislativo federal para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas. (BRASIL, 1988; NÓBREGA NETTO, 2015).

Pode-se afirmar que, a despeito de não haver uma regulamentação específica para o exercício da atividade de *lobby* no Brasil, as previsões constitucionais acima elencadas, em especial àquelas que dizem respeito à liberdade de associação (inciso XVII), à criação de associações (inciso XVII), ao direito a informação (inciso XXXIII) e o direito de petição

(inciso XXXIV, alínea a), garantem a livre atuação dos grupos de defesa de interesse perante aos tomadores de decisão, exercendo papel importante na convivência democrática no país.

Acerca da fundamentação constitucional do direito de exercer a defesa de interesse e de petição aos seus cidadãos, é salutar trazer o comentário de Rosenthal sobre a primeira emenda à Constituição norte americana:

A Primeira Emenda da Constituição dos EUA reforça o que os *Founding Fathers* consideravam como uma base natural da sociedade política, garantindo ao povo liberdade de expressão e também o direito de “pedir ao Governo por uma reparação de queixas”. Nessa causa está o poder dos grupos de interesse nos Estados Unidos e seus lobistas em Washington, DC e nos estados. “O direito de petição” significa que cidadãos e grupos podem recorrer ao governo para tratamento justo ou especial. Onde o governo peticionário é garantido, então o direito de fazer *lobby* também é. (ROSENTHAL, 2001, p. 1).<sup>26</sup> (tradução nossa).

Além dessas garantias previstas na Constituição brasileira para o exercício da defesa de interesse, em um de seus trabalhos acadêmicos, Mancuso e Gozetto lembram que:

Dessa forma, é possível afirmar que o *lobby* lícito integra o conjunto de instrumentos à disposição dos segmentos sociais para a promoção de seus interesses. Além dele, a constituição proporciona à sociedade outros meios de participação nas decisões políticas, tais como: (i) as eleições regulares para o preenchimento de cargos públicos dos poderes legislativo e executivo; (ii) o voto em plebiscitos e referendos; e (iii) a iniciativa popular de proposições legislativas. Deve ser ressaltada ainda a possibilidade de participação dos interesses organizados em outros mecanismos institucionais, tais como audiências públicas, consultas públicas, conselhos gestões, dentre outros. (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 122)

#### 4.5 O PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 E SUA TRAJETÓRIA

Antes de entrarmos na análise do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, é importante trazermos algumas noções sobre o processo legislativo bem como sobre a forma de elaboração das normas em nosso ordenamento jurídico. O artigo 59 da Constituição Federal de 1988 estabelece quais os tipos de norma que são fruto do processo legislativo (BRASIL, 2019).<sup>27</sup>. O

---

<sup>26</sup> Texto no original: “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’. On that cause hangs the power of interest groups in America and their lobbyists in Washington, D.C., and in the states. ‘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 it the right to lobby.” (ROSENTHAL, 2001, p. 1).

<sup>27</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;

processo legislativo federal é exercido com base em normas e regimentos estabelecidos na própria Constituição brasileira assim como nos regimentos internos de cada Casa legislativa, os seus regimentos internos. O art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados define o objetivo de cada tipo de proposição, e assim estabelece:

**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;

**II** - de decreto legislativo a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem 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:

a) perda de mandato de Deputado;

b) criação de Comissão Parlamentar de Inquérito;

c) conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito;

d) conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle;

e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil;

f) matéria de natureza regimental;

g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.

§ 1º. A iniciativa de projetos de lei na Câmara será, nos termos do art. 61 da Constituição Federal e deste Regimento:

**I** - de Deputados, individual ou coletivamente;

**II** - de Comissão ou da Mesa;

**III** - do Senado Federal;

**IV** - do Presidente da República;

**V** - do Supremo Tribunal Federal;

**VI** - dos Tribunais Superiores;

**VII** - do Procurador-Geral da República;

**VIII** - dos cidadãos.

§ 2º. Os Projetos de decreto legislativo e de resolução podem ser apresentados por qualquer Deputado ou Comissão, quando não sejam de iniciativa privativa da Mesa ou de outro colegiado específico. (BRASIL, 2018a)

O interesse pelo processo legislativo tem crescido ao mesmo tempo em que a sociedade, através de seus grupos sociais, tem demonstrado maior interesse em acompanhar mais de perto o processo de feitura das leis e conhecer os caminhos para que melhor possa interferir na defesa de seus interesses. A complexidade das relações sociais bem como do processo legislativo vem ganhando crescente interesse de especialistas das diversas áreas do conhecimento, bem como dos atores sociais (CRISTAS, 2006). Inclusive, houve o surgimento

---

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (BRASIL, 2019)

de um tipo de conhecimento que trata do estudo da maneira como as leis são elaboradas, denominada legística. Segundo Assunção Cristas, legística é “o ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos. [...] é a arte de bem fazer leis, no sentido em que ela consubstancia um conjunto de normas – normas de legística – cujo objetivo é contribuir para a boa feitura das leis.” (CRISTAS, 2006, p. 79).

Segundo Cristas, fazendo menção ao relatório Mandelkem<sup>28</sup>, o processo de elaboração da lei deve seguir um conjunto de princípios. São eles: (i) necessidade (só deve ser adota se for essencial); (ii) proporcionalidade (deve basear-se num equilíbrio entre as vantagens que oferece e os condicionamentos que impõe); (iii) transparência (todo processo deve ser de conhecimento público); (iv) responsabilidade (preocupação com a aplicabilidade dos atos normativos); (v) inteligibilidade (deve ser coerente, compreensível e acessível àqueles a quem se destina); e (vi) simplicidade (devem ser pormenorizados quando necessário e simples quando possível). (CRISTAS, 2006)

A Constituição Federal brasileira estabelece em seu art. 37 que a administração pública de todos os Poderes deve se pautar pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios devem ser seguidos e aplicados também pelo Poder Legislativo, não só na sua parte gerencial e administrativa, como órgão público, mas também no que diz respeito à sua função primordial, legiferante, a produção de leis. Não só o processo legislativo deve ser público como também a produção legislativa e seu fruto – a lei – devem seguir esses princípios (BRASIL, 2019).

Importante observar que o processo legislativo é composto de fases e ritos. Ordinariamente, as proposições legislativas são submetidas a apreciação das comissões e, posteriormente, poderão seguir para serem discutidas e votadas pelo plenário. Mas há casos em que, por mandamento constitucional<sup>29</sup> bem como regimental<sup>30</sup>, elas podem ser apreciadas somente no âmbito das comissões. Nas comissões, segundo estabelecido na CF, em seu art. 58, especialmente em seus incisos II e IV, assim como no RICD, em seus art. 24, em especial incisos III e VI, as proposições legislativas são analisadas em seu conteúdo temático, tornando-se o *locis* mais adequado para que a sociedade civil participe do processo legislativo.

---

<sup>28</sup>Relatório Mandelkem é fruto do estudo do grupo Mandelkem. “Grupo de peritos comunitários que visavam, precisamente, encontrar linhas de força para guiar a produção normativa comunitária, procurando disciplinar a União Europeia nessa sua atividade, mas também fazendo apelo a um envolvimento forte dos Estados-membros.” (CRISTAS, 2006, p. 80).

<sup>29</sup>Ver art. 58, §2º, inciso I, da CF (BRASIL, 2019)

<sup>30</sup>Ver art. 24, inciso II, do RICD (BRASIL, 2018a)

Abordando a importância das comissões para a atuação dos grupos de defesa de interesse, Nóbrega Netto (2015) expressa que as comissões são o local ideal para que os lobistas façam suas intervenções junto aos tomadores de decisão. Ainda no âmbito das comissões, um instrumento importante para exposição de ideias e defesa de interesses por parte da sociedade civil e grupos de defesa de interesse são as reuniões de audiência pública. Nestas reuniões, segmentos da sociedade organizada levam seus argumentos e subsídios técnicos para que os parlamentares tenham mais informação sobre o assunto tratado, quando da apreciação de matérias constantes nas proposições (NÓBREGA NETTO, 2015). Nóbrega Netto discorrendo sobre o assunto afirma:

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. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 104).

No espaço das comissões a defesa de interesses pelos grupos organizados pode ser mais efetiva. No plenário também é possível que ocorra esta participação, porém pela própria complexidade de seu funcionamento e composição, pois o plenário de cada Casa legislativa reúne a totalidade de seus membros, a participação se torna mais difícil. Por isso participação nas comissões é mais efetiva, com maior probabilidade de eficácia.

Em nosso ordenamento jurídico não há previsão de elaboração de lei complementar para regulamentar a atividade de *lobby*, pois todas as leis complementares estão expressamente previstas na CF. A regulamentação dessa atividade deve se dar na forma de **lei ordinária**, com abrangência em toda a administração pública<sup>31</sup>. No caso de a regulamentação ter abrangência somente nas casas do Poder Legislativo federal, ela poderá ser por intermédio de Resolução. Embora muitas iniciativas legislativas tenham sido apresentadas para regulamentar esta atividade no país, tanto na forma de projetos de resolução quanto na forma de projetos de lei, nenhuma iniciativa ainda foi aprovada e entrou no nosso ordenamento jurídico.

Neste trabalho, como dito anteriormente, vamos analisar o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 e sua tramitação, por ser ele o que demonstra, pelo seu avanço na tramitação dentro da

---

<sup>31</sup>A lei ordinária difere da lei complementar basicamente em dois aspectos: exigência de apresentação e quórum de aprovação. A lei complementar tem que estar expressamente prevista no texto constitucional. A lei ordinária pode ou não estar prevista expressamente. A lei ordinária é o canal normativo utilizado para regulamentar as competências legislativas federais previstas nos artigos 21,22, 23 e 24 da CF (BRASIL, 2019). Quanto ao quórum de aprovação, a lei ordinária pode ser aprovada por maioria simples. Já a lei complementar precisa da maioria absoluta da membresia da Casa legislativa com votos favoráveis para sua aprovação.

Câmara dos Deputados, mais chance ser aprovado. Pretende-se também analisar a construção de seu texto de lei, conhecendo os mecanismos da elaboração legislativa e seus atores e sua forma de atuação. A metodologia aqui aplicada se insere no campo da pesquisa qualitativa utilizando-se da ferramenta da análise documental, que neste caso engloba a análise da ficha de tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, do texto dos pareceres oferecidos pelos relatores quando da análise do projeto, dos textos de lei sugeridos pelos relatores na forma de substitutivos ao texto original do Projeto de Lei e da ata do Seminário sobre a regulamentação da atividade de *lobby* que ocorreu no âmbito da CCJC da CD, em julho de 2016, com a presença de vários convidados.<sup>32</sup>

O Projeto de Lei 1.202, de 2007, foi apresentado em 30 de maio de 2007 pelo Deputado Carlos Zarattini, do PT/SP, sendo ele uma reapresentação, com conteúdo idêntico, do Projeto de Lei nº 5.470, de 2005, de autoria do ex-Deputado Zarattini, pai do Deputado Carlos Zarattini, por ter sido arquivado definitivamente em 16 de novembro de 2005 (NÓBREGA NETTO, 2015). Neste item vamos destacar apenas alguns pontos do Projeto de Lei que consideramos os mais importantes<sup>33</sup>, tendo como referência a sua relevância na regulamentação da atividade bem como as indicações feitas no estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007). Esse estudo, assim como seus critérios e atributos, será explicado no próximo Capítulo deste trabalho.

Na justificativa do projeto, o autor esclarece que a experiência internacional tem demonstrado a importância crescente do *lobby* no Parlamento. Para muitos, afirma o autor, “o ‘lobby’ é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de defesa de interesse possam atuar organizadamente [...]” (BRASIL, 2007a, p. 6). Neste sentido, todos os setores da sociedade podem levar suas opiniões e posicionamentos aos membros do Parlamento, em benefício do processo legislativo (BRASIL, 2007a).

O autor também faz referência às iniciativas de outros autores que pretendem reabrir a discussão sobre o tema, mas entende que o tratamento por elas proposto é pouco suficiente. Por fim, alega que o tema “[...] reveste-se de atualidade na medida em que casos de corrupção,

---

<sup>32</sup> Para o levantamento das informações sobre a tramitação e conteúdo do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foi realizada pesquisa no site da Câmara dos Deputados, no endereço eletrônico [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). Ao abrir a página inicial, clicou-se no ícone “atividade legislativa” e logo em seguida em “projetos de lei e outras proposições”. Quando da abertura da nova página, foi digitado o número e o ano do Projeto de Lei 1.202, de 2007. Depois se clicou no ícone do Projeto de Lei. A página seguinte mostra toda a tramitação do Projeto de Lei. Para ter acesso aos textos do projeto e de seus pareceres, basta clicar na chamada “inteiro teor” de cada um deles que nova janela se abrirá com conteúdo. Para o levantamento da ata do Seminário acima referido foi realizada pesquisa no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, tendo a busca sido feita na página da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados (CD).

<sup>33</sup>No final o conteúdo completo do PL nº 1.202, de 2007, consta como anexo.

envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público comprometem a idoneidade do processo decisório.” (BRASIL, 2007a, p. 7) Nesse sentido, entende o autor ser ‘conveniente, necessário e oportuno’ apresentar a presente proposição com o objetivo de regulamentar essas relações e a atuação dos grupos de pressão e de defesa de interesses. (BRASIL, 2007a).

O art. 2º do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, traz um rol extenso de definições abrangendo termos, práticas e pessoas que participam do processo. Entretanto, para não elencar aqui todas as definições, resalto as definições *lobby* e lobista trazidas pelo autor do projeto:

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

[...]

**VI** – “lobby” ou pressão, 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;

**VII** – lobista ou agente de grupo de interesse, o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, 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, 2007a, p. 2)

No tocante à definição da atividade de *lobby*, importante observar que o texto do Projeto de Lei abrange também aquele que exerce defesa de interesse próprio. Neste caso, a pessoa está exercitando o *lobby*. Mesmo que não esteja recebendo remuneração para tal. É interessante que o texto não faça referência à questão da remuneração para exercer a atividade. Neste caso pode-se interpretar que a intenção seria abranger também aqueles que exercem a atividade de defesa de interesses como exercício de cidadania. Defesa de interesses difusos ou até mesmo em prol de alguma causa social.

Já no tocante à definição de lobista a primeira observação recai sobre a própria nomenclatura. O texto demonstra utilizar como sinônimos os termos “lobista” e “agente de grupo de interesse”. Uma segunda observação está em que a definição trazida pelo projeto não só faz referência a pessoas físicas, quando usa o vocábulo ‘indivíduo’, mas também inclui as pessoas jurídicas, quando se utiliza dos termos ‘empresa, associação ou entidade não-governamental’. Outra observação seria a não inclusão daquelas pessoas que representam os setores públicos, como os órgãos da administração pública, como lobistas. Neste caso, pode

ser que este fato gere uma dificuldade de interpretação, pois quando da definição de *lobby* pode parecer que a defesa de interesse da área pública está abrangida pelo dispositivo. Porém, quando da definição da pessoa que exerce esta função pelo órgão público, parece que o dispositivo não a abrange. Por fim, interessante que no dispositivo que define o lobista, o autor do projeto faça referência não só ao agente público que recebe a ação do lobista, mas inclui neste rol também os familiares deste agente público.

O artigo 3º do projeto dispõe sobre o cadastramento das pessoas nos órgãos da administração pública para o exercício da atividade de *lobby* perante aqueles órgãos. O dispositivo estabelece competência à Controladoria-Geral da União (CGU) para promover o credenciamento das entidades de *lobby* no âmbito do Poder Executivo. Interessante notar que o artigo prevê igualdade de condições na aplicação do cadastramento para todos aqueles que exercem a atividade de defesa de interesse, seja da área pública, da área privada e da sociedade civil. Ressalto que neste artigo o autor faz referência expressa aos representantes da administração pública direta e indireta. Os representantes cadastrados poderão fornecer subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. Ainda neste dispositivo, o autor trouxe a questão da quarentena para aqueles que exercem um cargo público antes de migrarem para a atividade de defesa de interesse. Estabelece um prazo de doze meses até que a pessoa possa se cadastrar para exercer esta atividade. Outro ponto interessante que o autor inclui no texto do projeto, é a obrigatoriedade dos representantes das entidades cadastradas participarem de curso de formação específico na área.

O art. 4º do projeto estabelece a primeira punição ao credenciado para exercer a atividade de *lobby*. Se o cadastrado ‘provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo, ele terá seu credenciamento cassado e ainda poderá responder criminalmente, na forma da lei.’ (BRASIL, 2007a).

Outro aspecto interessante do projeto é a previsão de o agente público ouvir todas as partes envolvidas e interessadas na proposição, quando exerce a relatoria. Esta previsão está contida no art. 6º do projeto. Um dos possíveis pontos polêmicos do projeto, previsto em seu art. 7º, é a determinação legal da obrigatoriedade do envio anual de declaração ao Tribunal de Contas da União (TCU) onde deverão ser elencadas as atividades exercidas, a natureza das matérias de interesse e quaisquer gastos realizados no exercício da atividade junto aos órgãos da Administração Pública Federal, incluindo, em especial, pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência (UFIR). Deverão constar da declaração, inclusive, a indicação do contratante e demais interessados



nos serviços. No caso de omissão de informações, haverá como punição a cassação do credenciamento.

O art. 8º prevê que, a qualquer momento, os credenciados poderão ser convocados pelas autoridades para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades. O art. 9º trata das sanções impostas aos que desrespeitarem o disposto neste projeto (futura lei). Por fim, o art. 10 do projeto estabelece que esta lei não se aplique àqueles indivíduos que atuem sem receber remuneração, ou que atuam em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal. (BRASIL, 2007a).

O Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, tal qual foi apresentado, é claro que carece de atualizações. Mas é importante ressaltar que ele ainda está em fase de apreciação na Câmara dos Deputados, o que certamente redundará em aprimoramentos e atualizações, como veremos aqui. Apesar deste fato, alguns autores entendem que este Projeto de Lei é um dos mais completos e abrangentes que foi apresentado sobre o tema. (NÓBREGA NETTO, 2015).

Ao analisar a ficha de tramitação do Projeto de Lei 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007a), que elenca todos os ‘passos’ dados pelo projeto em sua trajetória dentro da Câmara dos Deputados, observa-se que após sua apresentação, em 14/06/2007, ele foi distribuído às comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise de conteúdo e de admissibilidade. De acordo com o art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a proposição, ao menos inicialmente, foi despachada para tramitar somente no âmbito das comissões, sem a necessidade de ir ao plenário, e percorrerá seu percurso legislativo em regime de tramitação ordinária, o que é conhecido no linguajar legislativo na Câmara dos Deputados de Poder Conclusivo<sup>34</sup>.

Em 26/06/2007, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público foi designado Relator da matéria o Deputado Milton Monti, do Partido da República (PR), de São Paulo (SP). No prazo regimental nesta comissão, não foram apresentadas emendas ao projeto. Quase um ano e meio depois, no dia 26/11/2008, o parecer do Dep. Monti pela aprovação do projeto na sua forma original foi aprovado. Após esta etapa, o projeto então é enviado para apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) chegando nesta comissão no dia 02/12/2008, onde é designado Relator o Deputado Bruno Araújo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no dia 10/12/2008.

---

<sup>34</sup>Define-se Poder Conclusivo das comissões o poder que elas têm de concluir a apreciação de uma proposição legislativa sem a necessidade desta proposição ser apreciada pelo plenário da Casa, salvo recurso com tal finalidade. Ver art. 58, §2º, inciso I, da CF de 1988 (BRASIL, 2019).

De acordo com art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>35</sup> (RICD), em 31/01/2011 o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 foi arquivado. O arquivamento foi motivado pelo término da 53ª legislatura e por não ter sido apreciado em todas as comissões para as quais fora distribuído. Como o autor do projeto foi reeleito Deputado Federal para a legislatura seguinte, solicitou, na forma do regimento interno da casa, o desarquivamento de sua proposição, o que aconteceu em 17/02/2011. Neste caso, a proposição legislativa recomeça sua caminhada na Câmara dos Deputados dando continuidade ao seu trâmite partindo do ponto que se encontrava quando de seu arquivamento. Neste caso, a proposição retornou à CCJC e em 20/05/2011 o Deputado César Colnago do PSDB do Espírito Santo (ES) foi designado relator da matéria.

Enquanto em apreciação na CCJC, alguns requerimentos que solicitavam a realização de audiência pública foram apresentados e aprovados. Por mandamento regimental, novo prazo de emendas foi reaberto<sup>36</sup>, porém nenhuma sugestão dos demais parlamentares foi protocolada na forma de emenda. Em 12/04/2012 o Dep. Colnago apresentou seu parecer pela aprovação do projeto na forma de um substitutivo<sup>37</sup>. Em seu parecer, o relator buscou aperfeiçoar o texto do Projeto de Lei e adequá-lo às normas de técnica legislativa bem como a eventuais vícios de injuridicidade e inconstitucionalidade.

Em seu parecer, o relator entende que a atividade de *lobby* está ligada à noção de democracia participativa estabelecida na Constituição Federal de 1988, que garante em diversos dispositivos a atuação da sociedade civil organizada, por meio de associações e da participação dos cidadãos nos processos de decisão na administração e fiscalização. Entende que a atuação do lobista depende mais da organização da sociedade civil, das associações e entidades privadas, do que da existência de lei específica sobre o tema. (BRASIL, 2007a). Esclarece também que, a seu ver, “o exercício da atividade do lóbi (sic) não deve ser

---

<sup>35</sup>“Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.” (BRASIL, 2018a)

<sup>36</sup>Art. 166 do RICD (BRASIL, 2018a)

<sup>37</sup>Substitutivo é uma proposição acessória apresentada como alternativa ao texto original da proposição apresentada. O substitutivo, como a própria nomenclatura já expressa, é um texto alternativo ao original, por completo. Que objetiva a substituir o texto original na sua completude. Pode ser também denominada de emenda substitutiva global.

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, p. 3).

O relator esclarece que poucos países no mundo regulamentaram o exercício da atividade de *lobby*. Para o caso brasileiro, o relator entende que a regulamentação do *lobby* tem como base princípios já adotados pela administração pública e que já estão incorporados em diversos diplomas legais<sup>38</sup>, como a moralidade, a transparência, a imparcialidade e a vedação de percepção de vantagem indevidas. Neste caso, caberia tão somente acrescentar a necessidade de cadastrar os lobistas e, eventualmente, disciplinar as audiências desses com agentes públicos. (BRASIL, 2007a).

Ao analisar o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 em seu trabalho, Nóbrega Netto faz uma consideração importante sobre o parecer do relator. Afirma ele:

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 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. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 127-128).

Outro aspecto do parecer do relator Deputado Colnago é que, em seu entendimento, o tratamento normativo para o exercício das atividades de defesa de interesse deve ser diferenciado ao tratar representantes das instituições públicas e privadas. O relator entende que o representante de órgão público atua em defesa dos interesses do Estado, pois a ele está vinculado, diferentemente da defesa de interesses no campo privado. Para ele, o representante de interesse público não se configura um lobista em si mesmo. (BRASIL, 2007a).

Quando da análise do texto legal proposto pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, alguns pontos do parecer do Dep. Colnago merecem destaque. O primeiro deles é o art. 2º do projeto original, dispositivo que o autor do projeto elenca alguns termos e os define. O relator entende que esses termos, por se encontrarem somente na conceituação, não possuem aplicabilidade efetiva e, portanto, devem ser excluídos do texto do projeto.

Outro ponto, também destacado por Nóbrega Netto (2015) em seu trabalho, é o art. 3º, §1º do projeto que, no entendimento do relator, contém vício de iniciativa, quando estabelece competência à Controladoria-Geral da União, órgão pertencente à estrutura do Poder

---

<sup>38</sup>Ver trabalho de Nóbrega Netto (2015); Mancuso, Angélico e Gozetto (2016); Santos e Cunha (2015).

Executivo. Conforme dispõe o art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, combinado com o art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, a prerrogativa de atribuir competência a um órgão do Poder Executivo é privativa do chefe do Poder Executivo.

Importante explicitar também a ressalva feita pelo relator ao §1º do art. 5º do texto original do Projeto de Lei. Ao entrar em detalhamento nos procedimentos internos dos órgãos da Administração pública, quando da realização de audiência pública, o autor do projeto invade a competência interna desses órgãos, tornado este dispositivo, portanto, injurídico.

Quanto ao art. 7º do texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que estabelece que os credenciados (referindo-se aos representantes tanto dos órgãos públicos quanto os das entidades privadas) deverão encaminhar declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias e gastos junto a órgãos da Administração Pública, o relator entende que há a necessidade de separar os dois representantes, pois caso contrário, a lei poderá criar obrigação extra e específica para cada órgão público.

Apesar de o relator da matéria ter oferecido seu parecer pela aprovação perante a CCJC, tanto no mérito quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, “ao longo da tramitação da matéria naquele colegiado nenhum dos deputados que presidiram essa comissão pautou o processo para discussão e votação.” (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 127).

Mais uma vez o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foi arquivado por término de legislatura. Dessa vez aconteceu com o encerramento da 54ª legislatura, em 31/01/2015. Contudo, o autor do projeto, Deputado Carlos Zarattini, foi reeleito para o cargo de Deputado Federal, solicitou que seu projeto fosse desarquivado, sendo este pedido aprovado em 11/02/2015. Como visto anteriormente, em uma nova legislatura, a 55ª (2015-2019), a proposição retoma seu curso anterior, retornando, assim, ao colegiado da CCJC. Em 15/04/2015, o presidente da comissão designou a Deputada Cristiane Brasil, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) representante do Estado do Rio de Janeiro, como nova relatora do Projeto de Lei, tendo em vista que o então relator, ex-Deputado Colnago, foi eleito Vice-Governador para o Estado do Espírito Santo. (NÓBREGA NETTO, 2015). Como o parecer do Deputado Colnago não foi apreciado, a nova relatoria pode propor novo parecer e não tem a obrigação de aproveitar o trabalho realizado pelo ex-relator da matéria.

Ao observar a ficha de tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, observa-se que em 07/07/2016 ocorreu um Seminário que tinha por finalidade o debate do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2016a). Este Seminário foi requerido pela Deputada Cristiane Brasil e outros parlamentares. Participaram dos debates como convidados os seguintes expositores: Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle Torquato Lorena Jardim, o

Vice-Presidente da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG) Eduardo Galvão, o especialista em empresas de comunicação José Francisco de Araújo Lima Neto, o Representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB Carlos José Santos Silva, o Doutor em Economia pela *Harvard University* e ex-Secretário Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda Igor Barenboim, o Doutor em Administração de Empresas pela *Florida Christian University* Luís Roberto Antonik e o Representante da empresa *Cornerstone Government Affair* Peter Bridgman Webster. Este Seminário foi realmente muito importante para esclarecer muitas questões bem como elucidar alguns conceitos e preocupações sobre a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país.

Durante a sua realização, praticamente todas as falas defenderam o exercício da atividade de *lobby* junto aos órgãos da administração pública no país, mas levantaram algumas preocupações concernentes ao grau de regulamentação da atividade que se pretende ou deseja fazer no país, através da análise dos projetos em tramitação nas Casas legislativas brasileiras, bem como trazendo comparações com a realidade e a eficácia de legislações existentes em algumas partes do mundo. Mas a maioria entende ser importante que haja uma norma específica para regulamentar o exercício da atividade de defesa de interesse. A questão maior gira em torno do grau de detalhamento e exigências da futura norma. O primeiro palestrante fazer uso da palavra foi o Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle Torquato Lorena Jardim. Em sua inicial, ressaltou que há dois tipos de representação: uma tradicional, mais conhecida como representação política institucional, que surge mediante eleições periódicas para reconstituição do mandato democrático e uma representação social não institucional. Essa representação, na democracia, é pela liberdade em diálogo multilateral. É nesse ambiente de troca, de experiências sociais e de cultura que se faz a representação social não institucional. O Ministro Torquato Jardim fez a seguinte observação no Seminário:

Por que surge esse tipo de representação? Porque a democracia moderna é uma organização de microuniversos. A nenhum partido político é possível responder a todas as demandas em todos os segmentos da sociedade, em todos os cantos geográficos de uma sociedade. Por isso mesmo, o surgimento, em todos os parlamentos, de bancadas apartidárias vinculadas a temas e a grupos profissionais ou a políticas públicas específicas – regionais na federação e setoriais na economia. (BRASIL, 2016a, p. 3-4)

A tarefa de regulamentação do *lobby*, segundo o Ministro, não é tão simples, mas há de se ter ao menos três requisitos: *a)* obediência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal do Brasil da legalidade, moralidade e publicidade; *b)* ter um credenciamento para

tornar públicas a sua relação; e *c*) publicidade, ou seja, o que e quanto é eficaz a transparência nas relações com os Poderes da União. Sobre a questão da transparência, vale a pena reproduzir a fala de um dos palestrantes ao comentar sobre a regulamentação da atividade de *lobby* no país: “Transparência há de ser sinônimo de eficácia. O cartorialismo emperra. Um dos projetos sugere que haja um cadastro nacional de lobista no Ministério da Transparência. Por favor, não aprovem essa norma porque vai ser um cartório imenso não gerenciável!” (BRASIL, 2016a, p. 6).

A tarefa de regulamentar essa atividade não é uma das mais fáceis. Tem-se que difundir sua importância como parceira necessária da representação política institucional e eletiva. Nesse sentido o Ministro Torquato afirmou durante sua fala no Seminário:

É claro que essa legitimação pressupõe quadro legal e eficaz que garanta a publicidade das ações, dos meios e dos responsáveis pela representação. Todavia, ressalto com destaque: esse quadro legal não pode servir de instrumento de intimidação à livre expressão das ideias, nem ao livre exercício do direito constitucional de petição e de associação, nem de restrição à eficácia dos meios de atuação dos interessados. É um equilíbrio constitucional difícil. (BRASIL, 2016a, p. 7).

O segundo palestrante a fazer uso da palavra foi Eduardo Galvão, Vice-Presidente da ABRIG. Segundo sua informação, esta entidade foi constituída em 2007 e hoje (à data do evento) representa cerca de três mil profissionais distribuídos por todo o Brasil, mas nem todos são associados. Esta entidade congrega profissionais que atuam na defesa de interesses e tem se solidificado como uma das entidades representantes desses profissionais. De acordo com Nóbrega Netto,

Segundo informações contidas no portal eletrônico da Abrid (<http://relgov.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. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 93-94).

A ABRIG possui também um Estatuto e um Código de Conduta, assemelhado a um Código de Ética, adotado em muitas entidades, associações e empresas privadas e públicas. No Capítulo 6 deste trabalho falaremos um pouco mais sobre esta entidade, pois seus associados foram convidados a se pronunciar sobre o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Na continuação de sua fala, Eduardo Galvão fez questão de esclarecer que a atividade de defesa de interesse:

[...] é a atividade pela qual os atores sociais e econômicos fazem chegar aos tomadores de decisão política a sua visão sobre a matéria, com o intuito de mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais; oferecer modelo mais equilibrado; apresentar sugestões para o melhoramento da proposição; apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão; e alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa. (BRASIL, 2016a, p. 8).

Ou seja, o foco da atuação é a discussão das políticas públicas. O palestrante trouxe o exemplo da legislação americana, afirmando que ela sofreu alterações com o tempo e que a última alteração, de 2007, motivada por escândalos que ocorreram em 2005, fomentou a alteração da lei do *lobby*, tornando-a mais rigorosa e impondo mais exigências para aqueles que se dedicavam ao exercício desta atividade, tais como relatórios frequentes e mais rigor nos cadastros. O objetivo da mudança da lei americana era trazer mais transparência à atividade. Contudo, o que ocorreu foi a diminuição do cadastro de lobistas junto aos órgãos públicos americanos e muitos continuaram a exercer a atividade, mas sem se cadastrarem, se livrando, assim, da obrigação de apresentar os relatórios bem como de cumprir outras exigências. Portanto, fez o efeito contrário ao objetivo primeiro da mudança na lei. Também elencou que o nosso ordenamento jurídico pátrio já abarca várias leis que regem a atuação dos agentes privados e dos agentes públicos, tais como a lei do conflito de interesses, o Código de Ética do Servidor Público, a Lei do Enriquecimento Ilícito ou Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Acesso a Informação, o Código Penal, a Lei Anticorrupção, a Lei de Defesa da Concorrência, dentre outras.

O palestrante Eduardo Galvão, utilizando o exemplo da legislação americana e suas alterações, que surgiram exatamente após os escândalos de corrupção entre o público e o privado ocorridos em 2005 (veja o caso o de Abramoff, lobista americano preso após esses casos de corrupção), apontou que o resultado esperado pela mudança na legislação americana não se concretizou. Pelo contrário, o número de profissionais registrados começou a diminuir, diferentemente do que estava acontecendo entre 1998 e 2007, quando estava em ascensão. Mas eles não deixaram de continuar atuando na defesa de interesses. Simplesmente se descadastraram como lobistas e passaram a exercer a mesma atividade na prática, só que com outro nome. Neste caso, a regulamentação americana não incidia sobre eles, porque não era necessária a apresentação de relatórios e auditorias tão burocráticas. (BRASIL, 2016a).

Ainda sobre o exemplo americano, Eduardo Galvão conclui que o efeito da alteração na legislação americana que pretendia trazer mais transparência ao exercício da atividade de defesa de interesse (profissão de lobista ou de profissional de relações institucionais e governamentais), não aconteceu, pois o número de cadastro diminuiu, mas se continuou a aumentar o número de profissionais dedicados a essa atividade, trabalhando de forma informal. Caminhando para o final de sua participação, Eduardo Galvão deixa claro que a associação que ele representa (ABRIG) é a favor de uma regulamentação legal da atividade, porém de uma “regulamentação que traga transparência e que facilite a participação social no processo de decisão política. Nós não somos a favor de uma regulamentação que traga mais ônus ao setor, sem que esses ônus tenham algum efeito benéfico em vista”. (BRASIL, 2016a, p. 12). Eduardo Galvão explica como se pode fazer isso:

Como fazer isso? Primeiramente, sugerimos a previsão legal da atividade. Segundo nós sugerimos que sejam destacados quais são os princípios aplicáveis à atividade. Terceiro, nós frisamos que é importante diferenciar a relação entre agente público e agente privado para a discussão de políticas públicas de outros tipos de relação. (BRASIL, 2016a, p. 13).

Por fim sugere que as práticas do exercício dessa atividade sejam institucionalizadas, ou seja, que o que eles podem fazer esteja previsto em lei. Relembrou que o excesso de regulação e burocracia leva à informalidade e não à transparência. E que o Brasil já possui uma das legislações mais rigorosas do mundo no que diz respeito à regulação, tanto dos agentes públicos e privados, quanto da relação havida entre eles.

Em sua participação, o palestrante José Francisco de Araújo Lima Neto levantou sua primeira questão: a nomenclatura. As expressões *lobby* e lobista estão desgastadas junto à sociedade e nos meios de comunicação em geral e viraram sinônimo de cometimento de atividades ilícitas e não éticas devido aos mais variados escândalos envolvendo as relações público-privado veiculados recentemente no país. Apesar da defesa de que essas ações não foram ações de *lobby*, mas sim ações criminosas, houve a defesa e sugestão, por parte de alguns participantes, de que se encontre outra nomenclatura para definir o exercício da atividade de defesa de interesse. Também se pontuou que no país já temos legislação em excesso, inclusive que se aplicam às atividades de relacionamento entre o público e o privado, como a Lei Anticorrupção.

O próximo participante a fazer uso da palavra foi Carlos José Santos da Silva, representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Em sua fala, ressaltou que realmente o país vive um momento extremamente delicado e conturbado, trazendo grandes preocupações, ao induzir que qualquer prática nas mais diversas esferas e instituições



seja vítima de ataques ferozes. Quanto à regulamentação, trouxe a preocupação de que, a depender do grau de exigência, pode-se afastar os grupos menos organizados bem como fechar as portas para a participação popular. Então, faz-se necessário tomar cuidado com a regulamentação.

Menos é mais numa situação como essa...já falamos da regulamentação. Temos vasta legislação, que funciona muito bem, no País. Não podemos esquecer que para a corrupção há tipificação penal – advocacia administrativa, tráfico de influência. Tudo isso já está regulamentado. O que precisamos efetivamente é fiscalizar e não criar entraves para que ocorra (BRASIL, 2016a, p. 20).

Ao finalizar sua participação, Carlos José expressou que a OAB apóia toda e qualquer iniciativa legislativa que objetive combater as práticas de corrupção. Porém, “não se deve coibir o uso pelo abuso” (BRASIL, 2016a, p. 21). Ademais, entende que não se deve submeter ao TCU, já tão assoberbado com tantas funções essenciais, relatórios que apresentam detalhamento de despesas, notas de almoço, dentre outros comprovantes. É colocar sobre o TCU uma carga desproporcional. Em seguida, usou da palavra Igor Barenboim. Durante sua explanação neste Seminário, Igor fez algumas observações interessantes sobre o tema da regulamentação do exercício da atividade de *lobby* cuja transcrição neste estudo se faz necessária e importante:

A julgar pelo número de vezes que o *lobby* e a representação de interesses têm aparecido nos jornais, em especial em páginas criminais, temos uma pista de que é nesse assunto que precisamos nos aprimorar. Nós construímos o Brasil com base num modelo de lei civil, em que se regulamentam e se normatizam atividades e coisas para legitimá-las. Daí nós tiramos duas conclusões.

A primeira conclusão é a de que a ausência de regulamentação gera dúvidas sobre como uma atividade pode ser regida e conduzida de maneira lícita.

A segunda conclusão é a de que, como muito normatizado e positivado, nós precisamos rever as leis, normas e regras com maior frequência do que talvez tenhamos capacidade como sociedade. Este é um dilema clássico de Economia do Direito: de quanto em quanto tempo precisamos rever as regras, especialmente neste momento de evolução tecnológica que vivemos.

Eu coloco aos senhores um aparente paradoxo: como fazer com que essa quantidade de leis, normas e regulamentos se modernize para acompanhar os novos tempos, se não está regulamentado como os agentes públicos que regulam e legislam podem escutar os regulados e os que precisam dessa regulação para fazer a sua parte?

Vejam, nós temos um mercado regulatório no qual quem provê a regulação tem de ser capaz de entender as consequências do que faz. E os regulados precisam contribuir para aprimorar as regras sobre as quais vivem, para que possam avançar com sua atividade e contribuir para desenvolver a economia e o País.

É sobre esse mercado de oferta e demanda de regulação que estamos conversando aqui hoje. Quando ele é disfuncional, há excesso de regras e

cumprir a lei se torna quase um objetivo inatingível. É aí que o jeitinho prevalece — esse jeitinho que ocupa as páginas criminais da mídia no momento atual. (BRASIL, 2016a, p. 22 -23).

Essa fala demonstra a importância de se dar clareza a essa relação (público-privado), mas com certa dose de equilíbrio e funcionalidade, sob pena de dificultar ou até mesmo inviabilizar a participação ampla de todos os setores da sociedade nos momentos de tomada de decisão pelos órgãos públicos. O *lobby* é legal e está calcado em nossa constituição na forma do direito de petição e de se fazer conhecido nosso pleito, como vimos na seção que trata do arcabouço constitucional do *lobby*. Neste sentido, “o *lobby* nada mais é do que o direito à petição à autoridade competente para que decida de acordo com o seu interesse. É o direito de pedir. Esse *lobby* pode ser realizado pelo interessado ou por intermédio de associações ou de terceiros.” (BRASIL, 2016a, p. 24). Ao final de sua participação, Igor Barenboim afirma o seguinte:

Nós já aprendemos, inclusive de forma mais sofisticada e profunda, desde a apresentação deste Projeto de Lei objeto de consulta pública, com as experiências americana e canadense, que o excesso de transparência requerida legalmente gera ausência de transparência, porque todos fogem das obrigações acessórias infundáveis. Poderemos ouvir de Todd Webster, que trabalha nos Estados Unidos com *lobby*, o que aconteceu e como é sua vida lá, sob esse tipo de legislação. (BRASIL, 2016a, p. 24).

Para Igor Barenboim, em sua opinião, o Brasil pode adotar uma legislação que deva ajudar a democracia a florescer. Lembrou que o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foi apresentado antes do aperto regulatório promovido nos Estados Unidos, sem se saber, portanto, aos efeitos advindos daquela mudança naquele país. Sugere que talvez possamos olhar para a legislação da União Europeia, que não burocratiza, não requer barreira de entrada, não tem excesso de obrigações para credenciamentos. Por fim entende que a legislação brasileira deve ser feita com o objetivo de dar maior segurança jurídica e legitimidade para quem exerce sua função dentro da legalidade.

Após Igor Barenboim, fez uso da palavra o palestrante Luís Roberto Antonik. Em sua fala, Antonik fez referência às questões e preocupações até aqui levantadas pelos demais oradores e afirmou que, em sua percepção, com o advento da nova legislação americana, as pessoas lá estão exercendo a atividade de *lobby* sem registro por conta do excesso de regras. Talvez o Brasil devesse observar os países da Comunidade Europeia, pois alguns não têm regulamentação específica do *lobby*, não têm registro de *lobby*, no entanto, são países que dão um exemplo espetacular de correção e de maturidade institucional. (BRASIL, 2016a).

O último palestrante convidado a fazer uso da palavra foi Peter Bridgeman Webster. Em sua fala, destacou outro ponto durante as falas e discussões no Seminário, foi o de que o *lobby* é uma função importante no sistema democrático, em especial porque os assuntos têm-se tornado cada vez mais complexos. Assim,

Aqueles que fazem as políticas precisam ter acesso a informações precisas e confiáveis sobre aquilo que estão propondo. Nós temos de levar em consideração todo o escopo do que está sendo proposto. Nós tratamos de aviação, de agricultura, de saúde, de trabalho, de impostos fiscais, de tudo. E é impossível a um legislador ser especialista em todos os aspectos da política pública. (BRASIL, 2016a, p. 30).

No que diz respeito à experiência americana, cabe trazer à luz a observação de Luigi Graziano em um de seus artigos e estudos, neste caso apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em Caxambu, MG, em 22-26 de outubro de 1996, ao comentar sobre a regulamentação legal da atividade de *lobby*:

3) Regulamentação legal. Os Estados Unidos estão entre os quatro ou cinco países que tentaram regulamentar por lei a prática do lobby. A diretriz não é proibir, mas revelar abertamente os interesses legislativos, inclusive o nome do “principal” e dos meios financeiros envolvidos. 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. O recente *Public Disclosure Act*, de 1995, que substituiu a lei de 1946, estendeu os dispositivos da lei aos contatos entre os lobistas e a administração pública. (A Lei de 1946 previa apenas os contatos com o Congresso). (GRAZIANO, 1996, p. 4-6).

Ao final do Seminário, a Relatora do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007), Deputada Cristiane Brasil, que presidiu o seminário, fez uso da palavra e destacou que em seu entendimento, a lei não é um fim em si mesma; ela é o início, é uma diretriz, é um caminho para encontrar a luz que se persegue. Expressou sua concordância sobre como deve ser a regulamentação, afirmando que menos é mais, mas que deve haver uma diretriz, ou seja, deve haver uma regulamentação, mínima que seja neste momento. E finalizou sua participação, encerrando o Seminário, com a seguinte fala:

Eu me coloco à disposição dos senhores e das senhoras para ouvir ideias e receber colaborações, porque eu estou longe de ser a maior entendida do assunto. Já tenho um *draft* pronto ali, mas eu identifiquei, só nessas nossas conversas aqui, só nas colaborações de vocês, que há pontos de melhoria que podem ser acrescentados, coisas que podem ser suprimidas e que nós vamos trabalhar com todas as mãos e cabeças que se dispuserem a ajudar. (BRASIL, 2016a, p. 35).

Em 07/12/2016, foi aprovado o parecer da Relatora Deputada Cristiane Brasil pela aprovação do Projeto de Lei em tela na forma de substitutivo. Em seu parecer a relatora esclarece que adota um substitutivo com vistas a sanar os impedimentos referentes à inconstitucionalidade e injuridicidade apontadas no texto original do projeto, bem como acata contribuições sugeridas pelo autor do projeto, Deputado Carlos Zarattini e pelos diversos profissionais do setor e experts no tema, participantes do Seminário realizado em 07/07/2016.

A participação de representantes de grupos e instituições neste Seminário realizado na CCJC para discussão do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007a), que objetiva regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país, pode ser analisada sob a ótica da Teoria dos Grupos, como visto no capítulo relativo à base teórica. Segundo Belo (2003), os grupos buscam maximizar seus interesses não somente para obter ganhos, mas também para diminuir suas perdas e se proteger das incertezas. Esta é a razão pela qual há um processo de lutas entre os diversos grupos que se revela quando da atuação junto aos tomadores de decisão. No caso específico sobre o objeto deste Seminário, a participação de vários grupos demonstrou a preocupação com o detalhamento que o Projeto de Lei traz em seus dois textos conhecidos até aquele momento, o texto original e o substitutivo do Deputado Colnago, que poderão causar ‘prejuízos’ na atuação desses grupos. Por isso a manifestação mostrando seus pontos de vista bem como buscando demonstrar os efeitos de outras legislações congêneres no mundo, é sinal real da atuação desses grupos de defesa de interesse à luz da Teoria dos Grupos.

Ao se fazer uma comparação entre o texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2007a), o texto apresentado pelo Deputado César Colnago, quando relator da matéria e o texto agora oferecido pela Relatora atual, a Deputada Cristiane Brasil, a primeira observação está na nomenclatura utilizada para identificar o sujeito que exerce a atividade de defesa de interesse. Ao invés de denominá-lo de ‘lobista’, preferiu utilizar-se da nomenclatura ‘agente de relações governamentais’. O art. 1º de seu substitutivo também define quem exerce a atividade de defesa de interesse perante as instâncias decisórias do poder público – *a*) entidades representativas de interesse coletivo dos setores econômico e social e *b*) pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos -, bem como a quem esta lei não se destina, a saber: (i) às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visam à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado; (ii) às relações entre Administração e administrado que não tenham a função de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica; e (iii) a processos

judiciais e a processos ou procedimentos administrativos que não impliquem sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica.

Cabe aqui reproduzir o que afirmaram Mancuso e Gozetto em um de seus estudos sobre a atividade de *lobby*:

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. (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p. 121).

A proposta de substitutivo contempla em seu art. 2º os princípios que devem nortear a participação em processos de decisão política, levando em consideração sugestão da Organização de Cooperação dos Estados em Desenvolvimento (OCDE), quais sejam a ética, a transparência e o acesso. O art. 3º elenca as definições dos termos utilizados pela regulamentação sugerida. Destacamos dois deles:

**Art. 3º.** Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

**IV** – agentes de relações governamentais: aqueles que exerçam a atividade de representação de interesses nas relações governamentais;

**V** – atividade de representação de interesses: ostentação de posições próprias ou de terceiro, autorizado por esse, perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados;

**VI** – relações governamentais, a participação social em processos de decisão política, incluindo o acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política, bem como a representação de interesses no curso de processo de decisão política. (BRASIL, 2007a).

O art. 4º do substitutivo oferecido pela relatora pretende elencar as atividades que não serão consideradas representação de interesses, não se aplicando, portanto, o disposto na futura lei a essas atividades. Para exemplificar, no rol dessas atividades consta o direito de petição em nome próprio e sem remuneração e a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou ao exercício de direito legalmente previsto, dentre outras. Os art. 6º e 10 elencam alguns dos objetivos que os agentes de relações governamentais têm ao representar e defender interesses. Podemos citar, dentre outros, o objetivo de monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões visando o melhoramento das proposições e apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política. Todavia, o texto de lei

ressalta que as sugestões apresentadas não são vinculantes e serão de uso discricionário por parte do agente público.

O art. 7º trata do credenciamento. Interessante notar que o texto só elenca o credenciamento junto aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo, não faz menção ao Poder Judiciário. Interessante também observar que o credenciamento aqui previsto é facultativo, e não obrigatório. Outros dois aspectos a ressaltar neste dispositivo é, primeiramente, a previsão de que todo agendamento de reunião com a autoridade deve ser formalizada por escrito e, a segunda, no encontro com a autoridade os credenciados deverão informar a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

O art. 9º reforça outros mandamentos normativos quando estabelece que os agentes de relações governamentais possam ser ouvidos pelos tomadores de decisão, a convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública. Interessante notar que o dispositivo trata este assunto de forma optativa e descarta a convocação do agente de relações governamentais por parte do agente público ou autoridade.

O art. 11 estabelece que constitua ato de improbidade administrativa, sujeitas às sanções da Lei nº 8.429, de 1992<sup>39</sup> (BRASIL, 1992), a percepção, por parte do tomador de decisão ou pessoa em seu nome, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis. O substitutivo estendeu o alcance deste dispositivo ao agente de relações governamentais que induza ou concorra a esta prática.

Por fim, o art. 13 do substitutivo trata da questão da quarentena, como utilizado na língua inglesa *revolvingdoors*. O dispositivo estabelece que o exercício da atividade de representação de interesse deve observar a Lei nº 12.813, de 2013<sup>40</sup> (BRASIL, 2013), no que se refere ao conflito de interesse, quando envolve e ocupantes de cargos ou empregos públicos no âmbito do Poder Executivo Federal. No caso de ocupantes de cargo efetivo, os servidores públicos, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990<sup>41</sup> (BRASIL, 1990a), para que se descaracterize o conflito de interesse, esses servidores deverão estar no gozo de licença para tratar de interesses particulares, prevista no art. 91, ou da licença para o desempenho de mandato classista, de acordo com o art. 92, ambos desta norma. Interessante observar que o texto de lei

---

<sup>39</sup>Esta lei dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. (BRASIL, 1992).

<sup>40</sup> Esta lei 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. (BRASIL, 2013).

<sup>41</sup> Esta lei dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. (BRASIL, 1990).

proposto não faz referência a nenhum prazo de espera, de quarentena, para que o servidor público, ao deixar seu cargo, possa exercer a atividade de defesa de interesse perante o poder público. O texto do substitutivo faz remissão à Lei nº 12.813, de 2013, que trata do assunto somente no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo uma quarentena de seis meses. A quarentena só está presente no texto do substitutivo no caso do mandatário ou chefe do Poder Executivo, que terá um período de quarentena correspondente a quatro anos a partir do término de seu mandato para que então possa exercer a atividade de representação de interesses. (BRASIL, 2007a).

No apêndice deste trabalho consta um quadro comparativo contendo os três textos para efeito de análise comparativa, com algumas observações.

Na sessão do plenário da Câmara dos Deputados realizada no dia 04/04/2018, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 foi pautado para apreciação. Durante a discussão da matéria, enquanto vários oradores fizeram uso da palavra, foi apresentada somente uma emenda, de autoria do Deputado Léo de Brito, do PT do Acre (AC). A emenda de plenário oferecida pelo parlamentar tinha por objetivo dar nova redação ao art. 11 do substitutivo oferecido pela Deputada Cristiane Brasil, relatora do projeto. O art. 11 trata das sanções previstas para quem cometer ato de improbidade e sujeito o infrator às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 1992 (BRASIL, 1992). Ao propor nova redação ao art. 11, o autor da emenda pretende excluir do rol das ações passíveis de configurarem ato de improbidade, a percepção de doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, regidas pela lei eleitoral. Chamada para oferecer parecer à emenda de plenário nº 1, a Deputada Cristiane Brasil acatou a emenda e, acatando outras sugestões, propôs novo substitutivo ao projeto, mas, segundo suas próprias palavras, “aproveita a oportunidade para contemplar também outras modificações pontuais no substitutivo, modificações que nos foram sendo sugeridas nas tratativas que tivemos com lideranças e deputados desde a aprovação na CCJC até essa etapa final em Plenário”. (BRASIL, 2007a). Segundo seu parecer, essas modificações contemplam (i) a adição de novos princípios para reger a atividade regulamentada, tais como o do interesse público, do direito de petição e o da isonomia; (ii) uma descrição mais acurada acerca das atividades exercidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais e seus escopos; e (iii) algumas modificações pontuais com o intuito de dar mais precisão e clareza ao texto, redundando em mais segurança quanto aos liames legais a serem respeitados no exercício de suas atividades. Em plenário, nesta mesma data, o projeto teve sua discussão encerrada e aguarda, até a presente data, a sua votação.

## 5 APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DE CHARI, MURPHY E HOGAN SOBRE A FORÇA NORMATIVA

De acordo com a informação constante na Introdução deste trabalho, um dos objetivos da pesquisa é analisar o grau de regulamentação do exercício da atividade de *lobby* inserida nas propostas em tramitação no Congresso Nacional, mais especificamente o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, pelas razões expostas anteriormente. Para analisar o grau de regulamentação da proposta legislativa será utilizada metodologia de classificação defendida por Chari, Murphy e Hogan (2007), onde estudam as legislações de quatro países, criando tipos ideais de legislação e classificando-as em fraco, médio e forte. Os autores desse estudo também realizaram pesquisa junto aos lobistas, políticos e legisladores para conhecer suas percepções sobre o ambiente regulatório em seus países (CHARI; MURPHY; HOGAN, 2007; NÓBREGA NETTO, 2015). Será utilizada também a metodologia de adaptação desse estudo feita para o caso brasileiro por Miguel Nóbrega Netto (2015), já que no caso brasileiro ainda não há uma legislação específica que regule a atividade de *lobby*, mas sim proposições legislativas ainda em tramitação no Congresso Nacional com este objetivo. Dar-se-á continuidade ao analisar o novo substitutivo do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, oferecido pela relatora Deputada Cristiane Brasil. Nesse sentido, vejamos o que afirma Nobrega Netto:

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 em 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. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 142-143).

É nesse contexto que se desenvolve a presente pesquisa, em continuidade ao proposto por Nóbrega Netto. Até a presente data o parlamento brasileiro ainda não aprovou nenhuma legislação específica para regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país e, dentro da tramitação do próprio Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, uma nova sugestão de texto surgiu e



avançou em sua caminhada dentro da Câmara dos Deputados, como demonstrado em parágrafos anteriores.

Segundo Chari, Murphy e Hogan as regulamentações são regras que os grupos de interesse devem seguir quando em ação na defesa de seus interesses, o que inclui cadastramento perante os órgãos públicos antes de realizar qualquer contato com qualquer agente público (CHARI; MURPHY; HOGAN, 2007). Acrescentamos ao cadastramento, alguns outros itens que podem ser lembrados quando da regulamentação da atividade de *lobby*, tais como “regras sobre transparência 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.” (NOBREGA NETTO, 2015, p.139).

Segundo Chari, Murphy e Hogan (2007), seu trabalho de pesquisa se desenvolveu em duas frentes. Primeiramente através da análise dos textos legais dos países e organismos estudados (Estados Unidos da América, Canadá, Alemanha e União Europeia) para verificar os diferentes graus de regulamentação no sentido de atingir um grau ideal de regulamentação. Eles classificaram as legislações em fraca, média e forte, tipos ideais de sistemas regulados, de acordo com o alcance de cada legislação (será explicado mais a frente). A outra frente do estudo foi a realização de pesquisa junto aos atores políticos, grupos de interesse e legisladores através de questionários e entrevistas para colher suas percepções sobre as legislações e verificar se há ou não uma correlação entre os tipos ideais dos ambientes de regulamentação e suas opiniões (CHARI; MURPHY; HOGAN, 2007; NÓBREGA NETTO, 2015). Assim descrevem as duas frentes da pesquisa:

O objetivo deste artigo é duplo. Primeiro, usaremos um índice quantitativo para medir quão fortes ou fracos são os regulamentos em cada sistema, permitindo-nos elaborar um esquema de classificação dos diferentes tipos “ideais” de ambientes regulatórios. Argumentaremos que os três tipos ideais são sistemas de baixa, média e forte regulação. Em segundo lugar, mediremos a opinião de atores políticos, grupos de interesse e reguladores em todos os quatro sistemas (medidos através de questionários e entrevistas de elite) e ver que correlações, se houver, podem ser feitas entre os diferentes tipos ideais de sistemas e suas opiniões. (CHARI; MURPHY; HOGAN, 2007, p. 5).<sup>42</sup> (tradução nossa).

---

<sup>42</sup> Texto no original: “The objective of this paper is two-fold. First, we will use a quantitative index to measure how strong or weak the regulations are in each system, allowing us to devise a classification scheme of the different ‘ideal’ types of regulatory environments. We will argue that the three ideal types are lowly, medium and strongly regulated systems. Secondly, we will measure the opinion of political actors, interest groups and regulators in all four systems (as measured through questionnaires and elite interviews) and see what correlations, if any, one can draw between the different ideal types of systems and their opinions.” (CHARI; MURPHY; HOGAN, 2007, p. 5)

Com o intuito de analisar a eficácia das leis estabelecidas para regular a atividade de *lobby*, o *Center for Public Integrity (CPI)*<sup>43</sup> aproveitou o estudo de Chari, Murphy e Hogan e aplicou a metodologia em cinquenta jurisdições nos Estados Unidos (em nível federal e em 49 estados que possuem legislação sobre *lobby*). Para isso, o CPI criou um método de pontuação calcado em 48 perguntas sobre a atividade de *lobby*. (NÓBREGA NETTO, 2015). Essas perguntas foram divididas em oito dimensões:

- a. **Definição sobre o que é considerado lobista** – se a legislação prevê uma definição clara para que um ator cadastrado seja considerado um lobista e se existe um limite de gastos que diferencie lobistas de outras atividades de influência.
- b. **Registro individual** – considera a extensão das informações que precisam ser prestadas por um indivíduo ao se cadastrar como lobista. Grau de detalhamento e periodicidade, se ele é remunerado, etc.
- c. **Divulgação dos gastos** – verifica qual o grau de detalhamento e a periodicidade com que o cadastrado precisa apresentar seus relatórios com as atividades de *lobby*.
- d. **Divulgação dos gastos do contratante** – verifica se o contratante do lobista também precisa declarar seus gastos. Gastos com salários também.
- e. **Serviços eletrônicos *on-line*** – as questões procuram averiguar se a legislação prevê que o órgão de controle e fiscalização da atividade oferece a possibilidade de cadastro e apresentação de relatórios da atividade e gastos *on-line*.
- f. **Acesso público** – verifica a facilidade de acesso à informação por parte da sociedade. Periodicidade da atualização dos dados, custo da informação, etc.
- g. **Enforcement (cumprimento da lei)** – verifica o poder de autoridade da agência de controle responsável pela atividade, assim como as sanções previstas para o descumprimento da legislação por parte dos lobistas cadastrados.
- h. **Mecanismos de quarentena** – verifica se a legislação prevê a existência de um período de quarentena requerido antes que o agente público possa se registrar como lobista depois de deixar a atividade pública. (SANTOS; CUNHA, 2015a, p. 25-26).

Em estudo de 2015, Santos e Cunha utilizaram a metodologia do CPI para analisar o grau de legislação ideal das proposições em tramitação no Congresso Nacional que objetivam regulamentar o exercício da atividade de *lobby*. Segundo esses autores, o *CPI score* desenvolvido pelo *The Center for Public Integrity (CPI)* “permite analisar de forma comparada dois aspectos relevantes: (i) o grau de regulamentação que cada proposta prevê; e (ii) a atenção dada pelos legisladores às diferentes dimensões que a regulamentação da atividade pode abarcar.” (SANTOS; CUNHA, 2015a, p. 24).

---

<sup>43</sup> Cabe esclarecer que “o *The Center for Public Integrity* é uma organização norte-americana dedicada ao jornalismo investigativo, voltada para o objetivo de tornar o poder institucional mais transparente e *accountable*.” (CUNHA, 2015, p. 25).

Para Chari, Murphy e Hogan (2007) a metodologia por eles criada estabeleceu 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 relatório 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 com o 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 registro 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 registro, 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 devem ser divulgados, 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 registro, 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 registro do lobista;
- f. há um período de carência entre a saída do cargo de legislador e o seu registro como lobista.” (NOBREGA NETTO, 2015, p. 140-142).

Com base nesses atributos, a metodologia da análise documental foi utilizada para verificar a presença ou não desses atributos no texto do original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, bem como nos substitutivos ao texto original apresentados na CCJC pelos Relatores Dep. César Colnago, cujo texto não foi a votos, e Dep. Cristiane Brasil, sendo, este sim, aprovado na CCJC e com a discussão encerrada no plenário da Câmara dos Deputados. Ao constatar a presença ou ausência desses atributos nos textos de lei propostos, proceder-se-á à classificação do texto de lei em um sistema de regulamentação fraca, média ou forte, proposta por Chari, Murphy e Hogan (2007), segundo explicado.

Inicialmente demonstraremos o resultado da aplicação desses atributos no texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, conforme apresentado pelo seu autor e análise de seu conteúdo, conforme descrição realizada anteriormente em alguns parágrafos no Capítulo anterior. Conforme análise anteriormente feita, o texto original do PL 1.202, de 2007 contempla regras que disciplinam o cadastro dos lobistas, a divulgação de gastos individuais bem como os gastos do empregador, penalidades para o descumprimento de seus preceitos normativos, regras de quarentena para quem deseja exercer a atividade e provém do serviço público e, por fim, de forma muito acanhada, disposições sobre o recadastramento e a fiscalização das regras desse cadastramento. Entretanto, o texto original não faz nenhuma menção sobre a necessidade de divulgação dos dados na rede mundial de computadores. O quadro 4 abaixo demonstra o resultado da aplicação desses atributos no texto original.

**Quadro 4 - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil – Texto original do PL nº 1.202/2007 – Deputado Carlos Zarattini.**

Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)	Texto original do PL nº 1.202/2007 Dep. Carlos Zarattini	Avaliação (fraca, média ou forte)
Regras sobre cadastramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Obrigatório (art. 3º, <i>caput</i>).</li> <li>. Renovação anual das credenciais (art. 3º, §6º).</li> <li>. Discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse (art. 7º, <i>caput</i>).</li> <li>. No caso de pessoa jurídica, informações sobre sua constituição, dados do grupo de pressão o qual representa e relação das pessoas que lhe prestam serviço (art. 7º, §2º).</li> </ul>	Forte
Regras para divulgação de gastos individuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos as pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR* (art. 7º, <i>caput</i>).</li> <li>. No caso de pessoas jurídicas, discriminação de toda e qualquer doação ou legado recebido cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR (art. 7º, §2º).</li> <li>. 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 e deverão estar acompanhadas de relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado (art. 7º, §3º).</li> <li>. 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, §7º).</li> </ul>	Forte
Regras para divulgação de gastos do empregador	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR (art. 7º, <i>caput</i>).</li> </ul>	Forte
Sistema de registro <i>on-line</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Não há menção a respeito deste atributo.</li> </ul>	Fraca
Revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Renovação das credenciais anualmente para ter acesso às dependências dos órgãos públicos.</li> </ul>	Média

Continua

Sistema de penalidade por transgressões às normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A infração ao disposto no <i>caput</i> do art. 4º acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal (art. 4º, parágrafo único).</li> <li>. A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará na cassação do credenciamento (art. 7º, §4º).</li> <li>. a 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 ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 7º, §4º).</li> <li>. Constitui atos de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 1992, a percepção por servidor ou agente público 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 tonada de decisão administrativa ou legislativa. (art. 9º, <i>caput</i>).</li> </ul>	Forte
Período de carência (quarentena) entre a saída de agente do cargo público e seu registro como lobista	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Não poderão atuar como representantes de interesses aqueles que, nos doze 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. 3º, §5º).</li> </ul>	Forte

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fontes o estudo de Chari; Murphy; Hogan (2007), o estudo de Nobrega Netto (2015) e o texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Como se pode observar, quando se aplica os atributos elencados pelo estudo de Chari, Murphy e Hogan, nota-se que o texto original do PL 1.202, de 2007 se enquadra num grau de regulamentação média. O fato de haver previsão de dispositivos que disciplinam o cadastramento, a divulgação de gastos individuais e do empregador, previsão de penalidades nos casos de descumprimento estipulação de uma quarentena para quem provém do serviço público, contribuem para o fortalecimento da legislação, conforme os critérios adotados. Porém, em contrapartida, o fato de não haver previsão de disposição legal que objetive auditar e fiscalizar periodicamente as normas de atualização do cadastro dos representantes bem como não ter previsão que obrigue a publicidade dos dados e informações sobre cadastro e exercício da atividade na rede mundial de computadores, mantém o texto proposto numa faixa de regulação média, de acordo com os critérios adotados no referido estudo.

Utilizando-se da ordem cronológica, aplicaremos agora os critérios do estudo de Chari, Murphy e Hogan ao texto do substitutivo apresentado pelo Relator Deputado César Colnago. Levando-se em consideração os atributos e critérios do referido estudo, percebe-se que o esforço do Relator Dep. Colnago foi no sentido de fortalecer a legislação com a inclusão de alguns itens, em especial a previsão de divulgação na rede mundial de computadores de dados

e informações sobre o cadastro dos lobistas, bem como informações tocantes ao exercício da atividade. Entretanto, o texto oferecido pelo Dep. Colnago não faz nenhuma referência sobre a necessidade de revisões obrigatórias no cadastramento dos representantes nem de auditoria regulares nas regras de cadastramento dos órgãos públicos. Além deste item, que inclusive difere do texto original apresentado pelo autor do projeto, Dep. Zarattini, o texto do Dep. Colnago, como dito acima, obriga a divulgação do cadastro pela rede mundial de computadores, tornando-a mais facilmente acessível ao público em geral. O texto ora em análise indica sua tendência de fortalecimento da legislação para regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país. Entretanto, aplicando os critérios do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007), este texto permanece numa classificação de regulação média, porém com uma tendência para um texto de regulação forte para a atividade.

Valendo-se do estudo realizado por Nóbrega Netto (2015), o quadro 5 abaixo demonstra o resultado da aplicação desses atributos e critérios do estudo de Chari, Murphy e Hogan no texto proposto pelo Relator Dep. Colnago.

**Quadro 5** - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil – Substitutivo do Deputado Cesar Colnago ao PL nº 1.202/2007

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Obrigatório (art. 3º, <i>caput</i>).</li> <li>. Discriminação das atividades e da natureza das matérias de interesse (art. 7º, <i>caput</i>).</li> <li>. No caso de pessoa jurídica, informações sobre sua constituição, dados do grupo de pressão o qual representa e relação das pessoas que lhe prestam serviço (art. 7º, §2º).</li> </ul>	Forte
Regras para divulgação de gastos individuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Discriminação de gastos junto ao poder público, em especial pagamentos as pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, <i>caput</i>).</li> <li>. No caso de pessoas jurídicas, discriminação de toda r qualquer doação ou legado recebido cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (art. 7º, §2º).</li> <li>. 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).</li> <li>. 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).</li> </ul>	Forte
		Continua

Regras para divulgação de gastos do empregador	. 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> ).	Forte
Sistema de registro <i>on-line</i>	. Cadastramento será público e acessível pela rede mundial de computadores (art. 3º, parágrafo único). . 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).	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 ao Ministério Público para as providências cabíveis (art. 7º, §4º). . 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 agente do público e seu 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: Nóbrega Netto, 2015, p. 145-146.

Percebe-se também outra diferença entre o texto original do PL 1.202, de 2007 e o substitutivo do Dep. Colnago. Neste caso com relação à quarentena para quem deseja atuar no exercício da atividade de *lobby* e provém do serviço público. O texto original do projeto estabelece uma quarentena de doze meses, diferentemente do texto do substitutivo oferecido pelo Dep. Colnago, que reduz este tempo para seis meses. Outras alterações realizadas pelo relator são de cunho formal, no sentido de retirar algumas injuridicidades apontadas, bem como a retirada de alguns dispositivos por já estarem presentes em outras normas, a exemplo



da possibilidade de participação em audiências públicas nas comissões da Câmara dos Deputados, possibilidade esta já prevista em outros ordenamentos, bem como na nossa Carta Magna.

Com relação ao substitutivo oferecido pela Deputada Cristiane Brasil na CCJC e posteriormente aprovado no âmbito daquela comissão, iremos observar que o texto foi bastante modificado. As explicações de conteúdo presentes nas páginas 108 a 111 nos auxiliam a compreender o alcance pretendido da norma. Neste momento vamos aplicar a mesma metodologia no texto de lei aprovado na CCJC. Com relação aos aspectos de penalidades, o substitutivo praticamente manteve o disposto nas versões anteriores do projeto, mantendo-se em forte, pois há previsão legal de punição quando do descumprimento das normas. Com relação à quarentena, o texto também disciplina que haja um período de não atividade a ser respeitado pelo agente público que deseja exercer a atividade de defesa de interesse. Neste caso, o agente público, servidor ou empregado, deve respeitar uma quarentena de seis meses, antes de iniciar o exercício da atividade. Ainda nesta esfera, o substitutivo inova ao exigir uma quarentena de quatro anos para que o Chefe do Poder Executivo possa exercer qualquer atividade de defesa de interesse. Esta previsão não estava presente nos textos anteriores (original e substitutivo do Dep. Colnago). Neste aspecto, pode-se inferir que a força normativa do texto proposto também é forte, pois estabelece regras de quarentena.

Entretanto, o substitutivo da Dep. Brasil flexibiliza o texto ao facultar ao agente de defesa de interesse, agora denominado de Agente de Relações Governamentais, o cadastro junto ao órgão público para nele atuar. Embora o texto traga a possibilidade de um registro, ele não é obrigatório para exercer a defesa de interesse. Mas sim facultativo. De acordo com os critérios do estudo de Chari, Murphy e Hogan, esta facultatividade enfraquece a força normativa da lei. Neste caso, então, a força do futuro dispositivo legal é fraca. Por fim, o texto proposto pela Dep. Brasil e aprovado na CCJC não traz nenhuma menção com relação aos aspectos de divulgação dos gastos individuais e do empregador, nem tampouco sobre as revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais. O texto é omissivo quanto a esses aspectos. Com relação ao registro de audiências e reuniões com os agentes públicos, o texto faz menção do registro desses encontros, mas não obriga que essas informações sejam divulgadas pela rede mundial de computadores. O texto obriga que a autoridade pública faça a divulgação, mas não especifica o canal de divulgação.

Interessante observar que pontos de detalhamento que constavam do texto original e do primeiro substitutivo do Deputado Colnago ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foram

retirados, ou tiveram seus efeitos minorados no texto da Deputada Cristiane Brasil e aprovado na CCJC. Ao observar as notas taquigráficas do Seminário realizado para discutir o presente Projeto de Lei, fruto da análise deste trabalho às páginas 100 a 107 percebe-se que o teor das falas foi convergente no sentido de discutir e levantar preocupação quanto aos muitos aspectos de detalhes e exigências que os textos até então traziam. Ao se defrontar com o texto oferecido pela Deputada Brasil e, repito, aprovado no âmbito da CCJC, é possível inferir que a relatora considerou as ponderações ali levantadas pelos palestrantes, representantes de instituições e certamente atendeu a algumas delas, ou a quase todas. Talvez a relatora estivesse ciente da dificuldade de se aprovar um texto mais detalhado e com mais exigências, haja vista que até aquela data o projeto ainda se encontrava em fase de análise e discussão naquele colegiado, completando quase dez anos de tramitação na Câmara dos Deputados. Por isso, talvez, tenha proposto um texto mais enxuto e que, em decorrência, atendeu às ponderações exibidas pelos palestrantes.

O quadro 6 abaixo demonstra o resultado da aplicação desses atributos e critérios do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) no texto proposto pela Relatora Dep. Cristiane Brasil e aprovado na CCJC.

**Quadro 6 - Avaliação da força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil – Substitutivo da Deputada Cristiane Brasil ao PL nº 1.202/2007**

<b>Aspectos analisados por Chari, Murphy e Hogan (2007)</b>	<b>Substitutivo da Deputada Cristiane Brasil ao PL nº 1.202/2007</b>	<b>Avaliação (fraca, média ou forte)</b>
Regras sobre cadastramento	. Facultativo (art. 7º, <i>caput</i> ).	Fraca
Regras para divulgação de gastos individuais	. Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Regras para divulgação de gastos do empregador	. Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Sistema de registro <i>on-line</i>	. A solicitação de reunião dirigida a tomador de decisão poderá ser formalizada por escrito, devendo informar a quem representa, o assunto a ser tratado e o nome dos que estarão presentes. Uma vez atendida a solicitação de reunião, a autoridade pública deverá disponibilizar para efeito de transparência e publicidade (art. 6º, §2º). (não há previsão expressa de que essa publicidade tenha que ser pela rede mundial de computadores).	Fraca
Revisões obrigatórias e auditorias sobre as regras de credenciamento a serem realizadas por órgãos estatais	. Não há menção a respeito deste atributo.	Fraca
Continua		

<p>Sistema de penalidade por transgressões às normas</p>	<p>. Às pessoas e grupos (tomador de decisão e agentes de relações institucionais e governamentais), no exercício das atividades referidas no Projeto de Lei, aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.429, de 1992 (art. 9º, <i>caput</i>).</p> <p>. Negação ou suspensão do cadastro do agente de relações institucionais ou governamentais que for condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação (art. 10, I).</p> <p>. Suspensão do cadastro do agente de relações institucionais e governamentais pelo prazo de até três anos, quando provocar, direta ou indiretamente, o tomador de decisão com o objetivo de ser contratado, por terceiro interessado, para influenciar no seu resultado (art. 10, II).</p> <p>. Suspensão do cadastro do agente de relações institucionais e governamentais pelo prazo de até três anos, quando prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público, na forma do regulamento ou regimento das Casas Legislativas (art. 10, III).</p>	<p>Forte</p>
<p>Período de carência (quarentena) entre a saída do agente do cargo público e seu registro como lobista</p>	<p>. Não poderão atuar como agentes de relações institucionais e governamentais, aqueles servidores do Poder Executivo federal pelo período de seis meses após sua saída do serviço público (o texto do projeto remete à Lei nº 12.813, de 2013) (art. 11, <i>caput</i>).</p> <p>. Os ocupantes de cargo de provimento efetivo da administração pública federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, que estiverem no gozo da licença para tratar de interesses particulares e da licença para o desempenho de mandato classista também deverão respeitar uma quarentena de seis meses, de acordo com a Lei nº 12.813, de 2013 (art. 11, §1º).</p> <p>. Quarentena de quatro anos após o término do mandato para quem exerceu a chefia do Poder Executivo (art. 11, §2º).</p>	<p>Forte</p>

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fontes o estudo de Chari; Murphy; Hogan (2007), o estudo de Nóbrega Netto (2015) e o parecer da Relatora Cristiane Brasil na CCJC e no plenário da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Diante dos fatos estudados e analisados anteriormente, bem como a análise documental dos textos construídos e a análise dos registros do Seminário realizado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados para debater a proposta de normatização do exercício da atividade de defesa de interesse, *lobby*, no país, tendo como objeto principal o texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, e seus substitutivos, observa-se que o texto apresentado pela Relatora Deputada Cristiane Brasil e aprovado na CCJC foi fruto de uma construção conjunta, contando com a influência e participação dos grupos de pressão. O tempo entre a realização do Seminário e a aprovação do texto pela CCJC foi de seis meses. Mesmo assim infere-se que este tema não é de fácil regulamentação, haja vista que mesmo após o projeto ser aprovado na CCJC, em dezembro de

2016, ele só conseguiu ter sua discussão iniciada pelo plenário da Câmara dos Deputados em abril de 2018, quase um ano e meio após a aprovação pelo colegiado temático. Importante frisar que embora o projeto esteja com sua discussão encerrada em plenário, ainda aguarda sua votação pelo colegiado maior daquela casa legislativa.

Pode-se inferir que grupos de pressão influíram na elaboração deste último texto normativo em construção, em especial quando se observa que vários aspectos vinculados à regulamentação do *lobby* foram retirados pela relatora do texto final apresentado na CCJC e posteriormente aprovado. A título de exemplificação a exigência de divulgação dos gastos individuais e gastos do empregador, a exigência da criação de um órgão fiscalizador, a divulgação da agenda do agente de defesa de interesse (lobista ou Agente de Relações Governamentais), a exigência da apresentação de relatórios periódicos, dentre outros, anteriormente previstos nos textos original e substitutivo do Dep. Colnago foram retirados do texto da Dep. Brasil. Nas apresentações realizadas no Seminário a preocupação com as inúmeras exigências da lei e seus aspectos reguladores foi praticamente uníssona. Segundo alguns, se esses aspectos permanecerem no texto legal, o objetivo da lei pode não ser atingido, pois o cumprimento de certas exigências pode não se concretizar por falta de recursos financeiros e humanos, além de excluir outros grupos da possibilidade de exercerem seu direito de defesa de interesse por absoluta falta de condição. Este poderia ser o aspecto mais danoso do texto legal, caso mantivesse essas exigências.

Segundo a Teoria dos Grupos, os grupos de pressão e de interesse levam seus pedidos junto aos tomadores de decisão e tentam influenciar a decisão para obter ganhos e minimizar suas perdas. Pasquino afirma que os grupos de pressão fazem *lobby* (*lobbying*) junto aos tomadores de decisão:

Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* desejos de seus grupos. *Lobbying* é, portanto, e sobretudo uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso de ameaça de sanções. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p. 564-565).

Por ser de grande contribuição em nossa análise, é interessante proceder à comparação dos três textos de lei sugeridos durante a tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, a saber, o texto original do presente Projeto de Lei, o substitutivo apresentado na CCJC pelo Dep. Colnago e o substitutivo oferecido pela Dep. Cristiane Brasil e aprovado na CCJC,

aplicando esses atributos para verificar e analisar a evolução do processo legislativo na construção do texto de lei proposto. Assim, o quadro 7 abaixo traz a comparação dos atributos referidos nesse estudo entre os três textos citados.

**Quadro 7** – Avaliação resumida sobre a força normativa do modelo de regulamentação do *lobby* proposto para o Brasil – Comparação entre o texto original do PL nº 1.202/2007, o substitutivo do Deputado Colnago e o substitutivo da Deputada Cristiane.

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

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fontes o estudo de Chari; Murphy; Hogan (2007), o estudo de Nóbrega Netto (2015), o texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, o parecer do Deputado César Colnago e o parecer da Relatora Cristiane Brasil na CCJC e no plenário da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Ao analisar a construção do texto do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, sob os critérios e atributos do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007), observa-se que a proposta de legislação saiu de uma classificação inicial média/fraca, como se encontrava no texto original, para uma classificação média/forte, no substitutivo do Dep. Colnago, para, finalmente, uma classificação fraca, no substitutivo da Dep. Cristiane Brasil, porém conseguindo ser aprovado na CCJC e ter sua discussão encerrada no plenário da Câmara dos Deputados, onde aguarda sua votação.

## **6 DISCUSSÃO E ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA COM OS PROFISSIONAIS DE RIG (LOBISTAS)**

O presente estudo de mestrado também foi dedicado a ouvir aqueles profissionais que atuam na defesa de interesses sobre suas percepções a respeito do texto legal em construção no Congresso Nacional, mais especificamente sobre a construção do texto normativo proposto pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, pelas razões já expostas anteriormente. Esta parte do projeto de pesquisa tem por finalidade dar cumprimento ao terceiro objetivo parcial deste estudo, conforme descrito na Introdução deste trabalho. Para tanto, a ferramenta utilizada para colher a percepção sobre os itens que devam ou não constar do texto normativo foi o questionário.

Esses pontos foram escolhidos por constarem dos estudos de Chari, Murphy e Hogan (2007) como itens importantes para a avaliação da força normativa de uma norma, classificando-a em fraca, média ou forte. Na elaboração do questionário, foram seguidas as orientações de Vieira (2009).

Desta forma, foi elaborado um questionário<sup>44</sup> com o total de dezoito perguntas, assim divididas: quatorze perguntas sobre os pontos que deveriam constar ou não da futura legislação, uma pergunta sobre o motivo de a lei ainda não ter sido aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, ou seja, qual o motivo da ‘demora’ e, finalmente, três perguntas sobre o perfil dos respondentes.

Para as primeiras doze perguntas sobre os pontos que deveriam constar ou não da regulamentação, foi utilizada a escala tradicional de Likert<sup>45</sup>, de um a cinco, onde um é considerado extremamente desnecessário e cinco seu oposto, ou seja, extremamente necessário, que o ponto ou item conste na legislação. As opções estavam assim dispostas: 1 – extremamente desnecessário; 2 – desnecessário; 3 – indiferente; 4 – necessário; e 5 – extremamente necessário. Neste caso, “as alternativas de resposta estão organizadas em escala, de tal maneira que o respondente, ao fazer sua opção, indica seu posicionamento perante a pergunta feita.” (VIEIRA, 2009, p. 41). Para as duas perguntas sobre outros itens ou pontos que deveriam constar ou não da legislação, o campo da resposta foi aberto, onde cada respondente poderia escrever seu ponto de escolha. Para pergunta sobre o motivo da ‘demora’ em aprovar uma legislação que regulamente o exercício da atividade de *lobby* no país, o campo da resposta foi aberto para que cada respondente descrevesse sua impressão e motivo.

---

<sup>44</sup> Ver apêndice B.

<sup>45</sup> “As declarações em questionários com cinco alternativas, conhecidas como itens de Likert, são muito usadas em levantamentos de dados.” (VIEIRA, 2009, p. 42).

Por fim, para as três perguntas sobre o perfil do respondente a resposta era de múltipla escolha entre as opções colocadas pelo questionário.

Outro ponto importante de se esclarecer é a escolha dos respondentes do questionário. A definição da população alvo deve ser escolhida antes de começar a construção do questionário, pois a forma de redigir as perguntas também depende deste fator (VIEIRA, 2009). Neste caso, o público alvo objeto desta pesquisa foi escolhido dentre aqueles que atuam na defesa de interesses, que possuem certo grau de conhecimento do texto proposto pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, e que, de certa forma, defendam que haja uma regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país, mas que desejam discutir e sugerir sobre os pontos que comporão a futura norma, ou seja, desejam contribuir na construção do texto legal, mas defendendo seus pontos de vista.

Mesmo com esses esclarecimentos acima, encontrar um público alvo não é tarefa fácil. Em estudo realizado em outubro de 2015, Santos e Cunha assim afirmam sobre a dificuldade de coleta de dados:

A primeira dificuldade enfrentada por pesquisadores na área de estudos sobre a ação dos interesses organizados e do *lobby* no Brasil é a inexistência de um levantamento seguro e completo sobre a grande quantidade de organizações e profissionais dedicados às atividades de influenciar os tomadores de decisão. Não existe nenhum trabalho acadêmico que ofereça sequer uma estimativa desta população no Brasil, e muito menos sobre suas características. Em suma, pouco se sabe sobre a comunidade de *lobby* que atua no sistema político brasileiro. (SANTOS; CUNHA, 2015b, p. 18).

Um caminho natural na escolha do público alvo seria realizar a pesquisa junto aos atores que atuam na defesa de interesses cadastrados junto à Câmara dos Deputados, conforme pesquisa realizada sobre *lobby* junto a esses atores por Santos e Cunha em outubro de 2015, quando afirmam que dada à limitação acima exposta, “optou-se pela única fonte disponível e sistemática, que é o cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Embora reconhecidamente incompleta esta fonte, segundo o ponto de vista aqui adotado, oferece uma boa oportunidade de pesquisa.” (SANTOS; CUNHA, 2015b, p. 18). Entretanto, ao solicitar a lista dos cadastrados junto à Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, por correio eletrônico em agosto de 2018, a lista só foi fornecida depois de decorridas três semanas e de forma impressa. Após cobrança por novo correio eletrônico, constatou-se que havia apenas o nome do cadastrado, que nem sempre era a pessoa que realmente atuava, pois o nome cadastrado é o do Presidente da entidade, empresa ou associação; não havia o de seu representante que efetivamente atua na defesa de interesses junto ao tomador de decisão, ao menos na Câmara dos Deputados. Além disso, havia o agravante de a lista só trazer o

endereço físico da entidade, empresa ou associação, com apenas o telefone fixo, quando trazia.<sup>46</sup> Diante das dificuldades encontradas em fazer contato com os cadastrados para enviar o questionário, bem como levando em consideração o tempo a ser despendido nesta tarefa, optou-se então por realizar a pesquisa junto aos associados de uma entidade que congrega profissionais de relações institucionais e governamentais, com certo tempo de existência e com um bom número de associados arrolados. Esta entidade é a ABRIG.

Como dito anteriormente, a ABRIG é uma associação de direito privado sem fins lucrativos. Ela possui um Estatuto e um Código de Ética obrigando a todo associado a cumprir e seguir as normas ali estabelecidas<sup>47</sup>. Em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores, na página de abertura no canto inferior esquerdo, consta a seguinte informação:

A ABRIG foi fundada em Brasília, no dia 16 de agosto de 2007, por profissionais de relações institucionais e governamentais (RIG) interessados em pensar sua atividade e fazerem-se representar no debate público em torno da participação da sociedade civil e do setor privado nos processos de decisão política. (ASSOCIAÇÃO, 2018).

Certamente a atuação desta entidade é passível de ser estudada e analisada à luz da Teoria dos Grupos, onde pessoas com determinadas afinidades e interesses comuns se agrupam, se juntam para defender seus interesses comuns. Além deste fato, podemos também trazer à tona a Teoria da Ação Coletiva de Olson, quando afirma que para congregar pessoas com interesses comuns, as entidades e associações precisam, em contrapartida, oferecer certos benefícios a essas pessoas para que se tornem associados e se mantenham assim (OLSON, 2015). Ao visitar o sítio eletrônico da associação, verifica-se que há benefícios a seus associados, tais como participação em eventos, encontros, reuniões, palestras e cursos, possibilidade de *networking*, divulgação dos associados para o mercado de trabalho, acesso livre ao escritório de Brasília, Revista Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, informações sobre o setor, dentre outros benefícios, além de contar com uma rede de conveniados que proporcionam descontos nos valores cobrados, tais como academias de exercício físico, restaurantes, cursos de especialização em entidades nacionalmente reconhecidas, e outros. Esses benefícios certamente colaboram na vinda de associados. Além

---

<sup>46</sup> Entretanto, é importante ressaltar que foi recebida a informação de que a Câmara dos Deputados está num processo de elaboração de um novo sistema para registro das pessoas que atuam dentro de seu recinto na defesa de interesses.

<sup>47</sup> Para maiores informações visitar o site da ABRIG em [www.abrig.org.br](http://www.abrig.org.br) e ver trabalho de Nóbrega Netto, (2015).



desses benefícios, um dos maiores subprodutos oferecidos por esta associação a seus associados é o subproduto da participação e ganho político da defesa de seus interesses, o que é consistente com o que afirma Olson em sua Teoria do Subproduto (OLSON, 2015). A diretoria da entidade busca defender os interesses de seus associados em inúmeras esferas, inclusive junto aos tomadores de decisão. Um exemplo disso foi a participação do então Vice-Presidente da ABRIG no Seminário realizado na CCJC para discutir o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007. Nesta participação, o palestrante levou a opinião da entidade sobre o processo de regulamentação da atividade de *lobby* no país, fazendo observações e ponderações sobre o texto proposto e, certamente, levando a percepção de seus associados sobre os pontos constantes do Projeto de Lei referido, como se verá mais adiante. Além de ser uma entidade que congrega profissionais de RIG, pessoas interessadas no processo de regulamentação de sua profissão, a entidade propaga sua posição favorável a uma regulamentação do exercício da atividade de relações institucionais e governamentais (*lobby*), mas quer discutir o grau de detalhamento e exigências que devam ou não constar do texto legal em construção pelo legislativo. Essa percepção é demonstrada nas entrevistas concedidas pelo seu Presidente, bem como nas notícias veiculadas e divulgadas pelo sítio eletrônico da associação.

Como exemplo, podemos citar artigos escritos e publicados na Revista Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, mantida pela ABRIG. Na edição 5, publicada em maio de 2018, no ano 2 de funcionamento da referida revista, num artigo intitulado ‘A PEC da Regulamentação da Atividade de RIG’, ressalta que “a ABRIG, em assembleia realizada em 07 de novembro de 2016, aprovou, por unanimidade apoiar o substitutivo da Deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ) ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007” (ASSOCIAÇÃO, 2018, p. 26-28). Já edição 6, de setembro de 2018 da mesma revista, num artigo que trata da carreira de RIG, intitulado ‘A Evolução das Relações Governamentais no Brasil’, tratando do assunto da regulamentação da profissão de RIG (*lobby*) no Brasil, assim afirma:

A regulamentação do *lobby* – como é conhecida a ação de relações governamentais – voltou à agenda do Congresso Nacional como resposta aos escândalos de corrupção recorrentes no Brasil. Mesmo assim, a proposta de regulamentação em trâmite está demorando a ser votada e, em consequência, ser colocada em prática. “Pode-se dizer que o projeto precisa amadurecer alguns aspectos”, comenta um profissional da área em OFF. Em uma profissão crescente e com inúmeros postos de trabalho em empresas, instituições, associações, federações, sindicatos, organizações e governo, a regulamentação da atuação desses profissionais trará mais transparência, mais reconhecimento e mais respeito a essa atuação democrática, de um modo em que é possível construir políticas de maneira a não trazer impactos negativos para nenhum ente da sociedade civil. (ASSOCIAÇÃO, 2018, p. 47).

Ainda na edição 6, de setembro de 2018, a revista apresenta o que se denominou de Carta de Santiago. Foi realizada uma viagem de estudos por profissionais de RIG do Brasil, associados da ABRIG, em visita ao Chile com o objetivo de conhecer, estudar e aprofundar o conhecimento da legislação chilena de regulamentação do *lobby* adotada pelo país a partir de 2014. Ao final da viagem de estudos, o grupo participante da viagem assinou um documento batizado de Carta de Santiago, com o seguinte teor:

CONSIDERANDO a importância de se observar a experiência internacional;  
CONSIDERANDO que o Brasil é reconhecidamente o País da América Latina que mais avançou em Leis sobre a transparência no setor público, *compliance*, regras no processo licitatório, definição de ilícitos penais na troca de interesses entre os agentes públicos e privados, que resultaram em 9 ordenamentos jurídicos que limitam a atuação desses agentes;

CONSIDERANDO que o Brasil é reconhecidamente um País que avançou em legislações que possibilitam a interação entre o público e o privado na formulação de políticas públicas, inclusive reconhecendo oficialmente a ocupação do profissional de RIG – Relações Institucionais e Governamentais;

CONSIDERANDO que no Brasil há uma lacuna que defina de forma clara e objetiva como pode ser feita a interação dos agentes públicos e privados no debate de políticas públicas.

RESOLVEM apoiar o substitutivo ao PL 1202/2007 em discussão na Câmara dos Deputados de autoria da Deputada Cristiane Brasil. Em razão de ser uma proposta clara e objetiva; que proporciona a participação da sociedade no debate de políticas públicas; que não altera Leis vigentes; reforça a transparência, a segurança para as autoridades e para os legítimos interessados. Trata-se de um substitutivo principiológico que não burocratiza o processo de decisão política e não criminaliza a participação da sociedade organizada. (ASSOCIAÇÃO, 2018, p. 36-37).

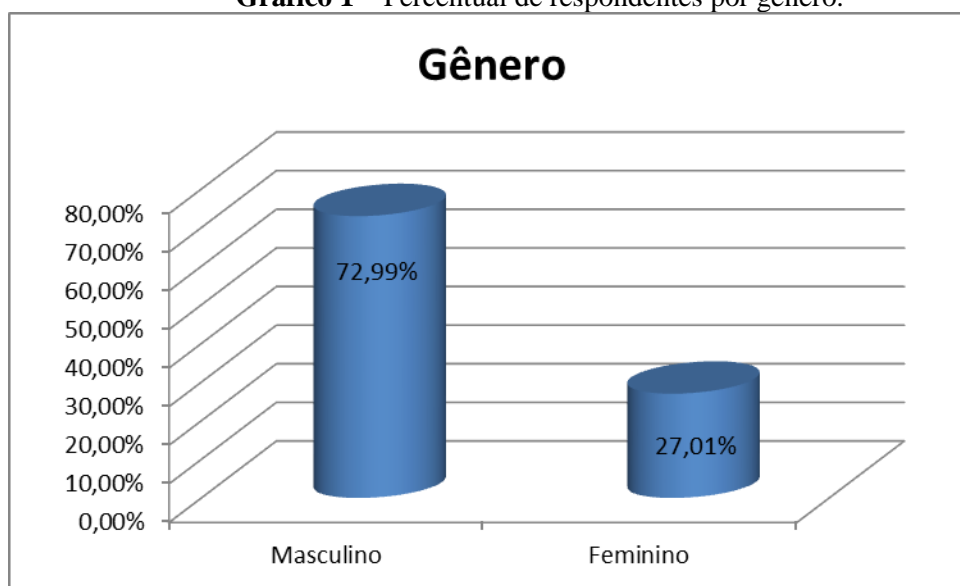
Como se pode observar a opção de se realizar a pesquisa com o envio do questionário junto aos associados da ABRIG mostrou-se operacionalizável, pelos motivos acima expostos. Segundo informações de seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores (internet), pelo site [www.abrig.org.br](http://www.abrig.org.br), confirmada pela sua diretoria, à época do envio do questionário, a Associação possuía 360 associados pessoa física ativos, que compõem o público alvo deste trabalho de pesquisa na forma do envio do questionário. A plataforma escolhida e utilizada para elaborar e enviar o questionário da pesquisa foi a plataforma constante do *surveymonkey*. Esta é uma plataforma universal muito utilizada pelo universo acadêmico, assim como outros setores da sociedade, para elaborar questionários, por disponibilizarem muitos recursos de envio, coleta de dados e análise de dados. A plataforma pode ser encontrada na rede mundial de computadores (internet) no sítio eletrônico [www.surveymonkey.com.br](http://www.surveymonkey.com.br). O link criado para esta pesquisa foi enviado ao telefone celular de cada associado no dia 10 de dezembro de 2018 e encerrado no dia 4 de abril de 2019, sendo, neste período, periodicamente cobrada a

resposta de seus associados. Segundo a informação fornecida pela plataforma, a média de tempo de resposta dos respondentes ficou em torno de quatro minutos, ou seja, para responder a este questionário não foi necessário desprender muito tempo. A pesquisa foi encerrada com a participação de 138 respondentes. Ou seja, cerca de quase 40% do total de questionários enviados. Número considerado muito superior à média de respondentes em pesquisas acadêmicas do gênero ao redor do mundo. Vejamos o que afirmam os pesquisadores Santos e Cunha sobre o assunto:

A opção por não selecionar uma amostra está relacionada à baixa taxa de resposta em pesquisas dessa natureza. Este problema atinge mesmo os estudos mais relevantes sobre o tema. Chari, Hogan e Murphy (2007), responsáveis pela pesquisa mais relevante da atualidade sobre regulamentação do *lobby* em perspectiva comparada, reportam que a taxa de resposta dos seus questionários é de cerca de 10%. Nas palavras dos próprios autores, ‘nós estamos francamente decepcionados com a baixa taxa de resposta, mas, se pensarmos detidamente, isso talvez reflita o quão sensível esta questão pode ser’. (SANTOS; CUNHA, 2015b, p.25).

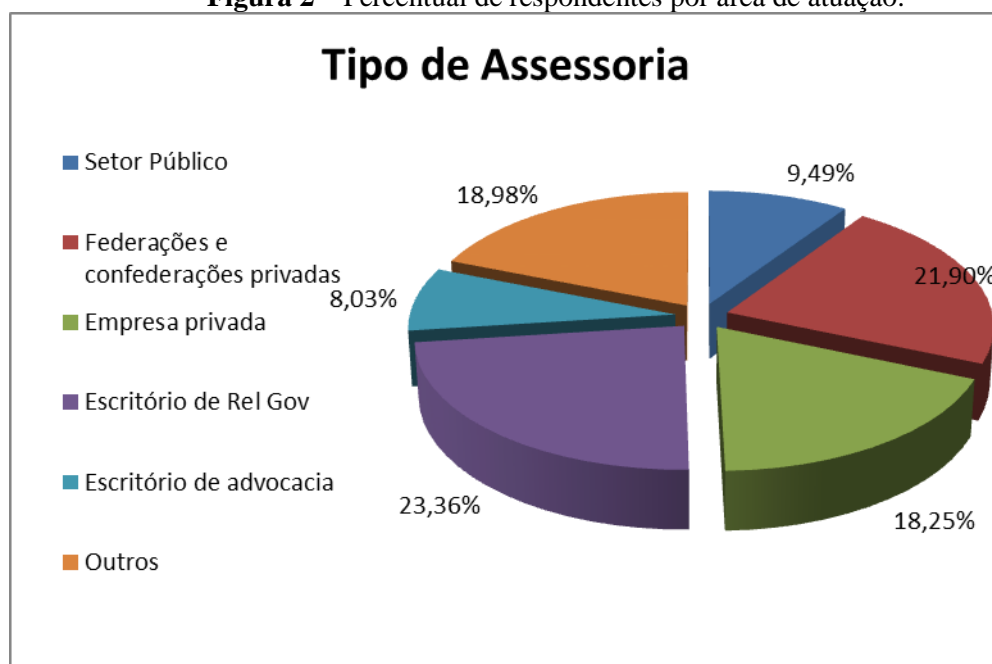
No que diz respeito à coleta de informações proveniente dos respondentes pelo uso do questionário, este meio para obter a informação se mostrou satisfatório e tende a colaborar com este trabalho de pesquisa sobre este tema. Portanto, a conclusão é a de que a ferramenta utilizada foi validada e concorre para atingir o objetivo de colher as informações que serão utilizadas no presente trabalho de pesquisa. Após essas explicações, passemos às respostas obtidas pelos respondentes colhidas pelos questionários, bem como à análise dos dados e considerações sobre as respostas.

Primeiramente é importante descrever o perfil dos respondentes. Neste aspecto, foram apresentadas três perguntas cujo objetivo era o de traçar o perfil dos respondentes. A primeira pergunta trata-se do gênero dos respondentes. Verifica-se que o número de respondentes masculinos foi bastante superior ao público feminino. Dos 138 respondentes, 100 pessoas que responderam o questionário se declararam ser do sexo masculino e 37 pessoas se declararam ser do sexo feminino. Uma pessoa não respondeu a esta pergunta do questionário. O gráfico 1 a seguir mostra esta relação em termos percentuais.

**Gráfico 1** – Percentual de respondentes por gênero.

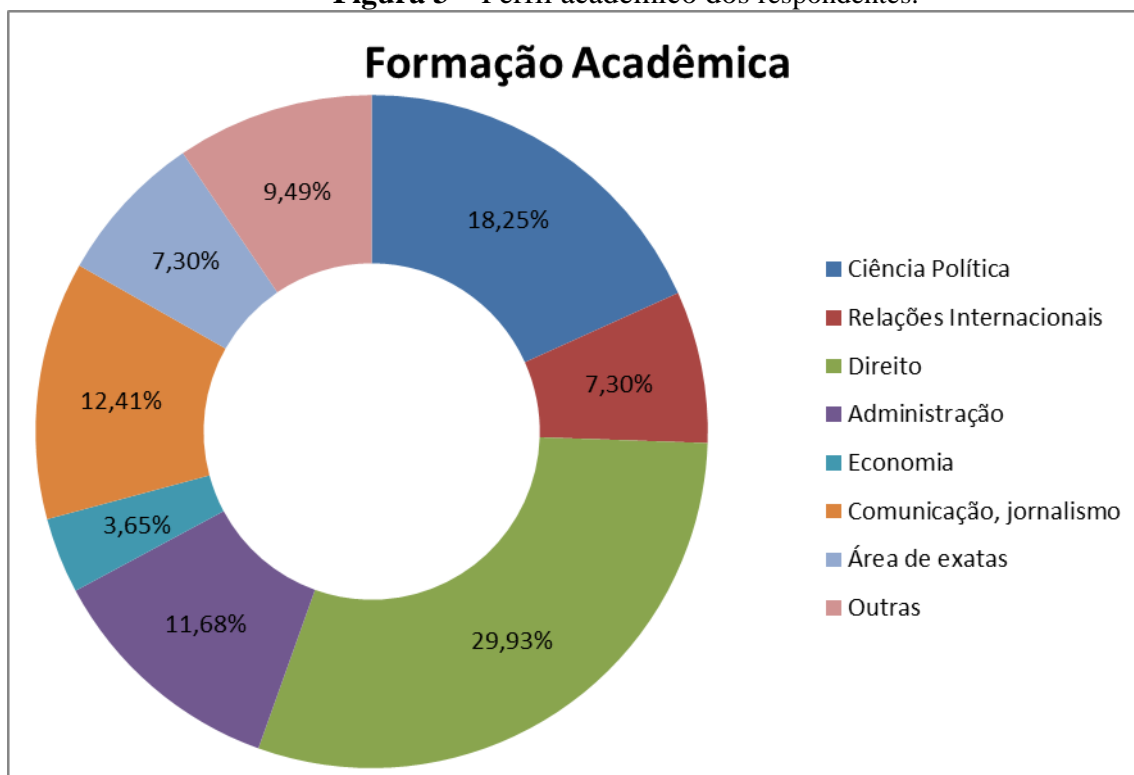
Fonte: O autor (2019).

A próxima pergunta no campo de abrangência sobre o perfil dos respondentes pretendia procurar saber qual a área de atuação dos respondentes, ou seja, para que tipo de grupo eles prestam assessoria, se atuam no setor público, se atuam para federações e confederações de entidades privadas, se eram contratados diretamente por empresas privadas, se trabalham em escritórios de relações institucionais e governamentais prestando seus serviços de assessoria para clientes que os contrata, ou se atuam em escritórios de advocacia. Dos 138 respondentes, 13 afirmaram que trabalham para o setor público, 30 trabalham para federações ou confederações do setor privado, 25 são contratados diretamente por empresas privadas para representarem os interesses dessas empresas, atuando como seus empregados, 32 responderam que atuam em escritórios de Relações Governamentais, atuando na defesa de interesses de clientes, 11 pessoas responderam que atuam em escritórios de advocacia, 26 pessoas responderam que não atuam em nenhum desses setores elencados e uma pessoa não respondeu a esta pergunta. A figura 2 abaixo demonstra a divisão dos setores de atuação dos respondentes em termos percentuais.

**Figura 2** – Percentual de respondentes por área de atuação.

**Fonte:** O autor (2019).

Por fim, a última pergunta considerando o perfil dos respondentes procurava obter qual sua área de formação acadêmica. Dos 138 respondentes, 25 pessoas declararam ter formação em Ciência Política, 10 em Relações Internacionais, 41 em Direito, sendo este o curso que possui o maior número de profissionais que atuam na defesa de interesses, segundo as respostas dos respondentes a este questionário, 16 têm formação em Administração, 5 em Economia, 17 em Comunicação, 10 em algum curso da área de exatas e 13 responderam que possuem outra formação acadêmica que não estava elencada no questionário. Pode-se verificar que o curso de Direito e o de Ciência Política são os cursos de formação que predominam entre a maioria dos respondentes, chegando quase à metade, representada por esta enquete. Já a outra metade dos respondentes se divide entre outros quatro cursos, somados a área de exatas e os respondentes que afirmaram possuir formação acadêmica num outro curso não elencado no rol de opções fornecido pelo questionário. A figura 3 demonstra em termos percentuais o perfil acadêmico dos respondentes.

**Figura 3 – Perfil acadêmico dos respondentes.**

Fonte: O autor (2019).

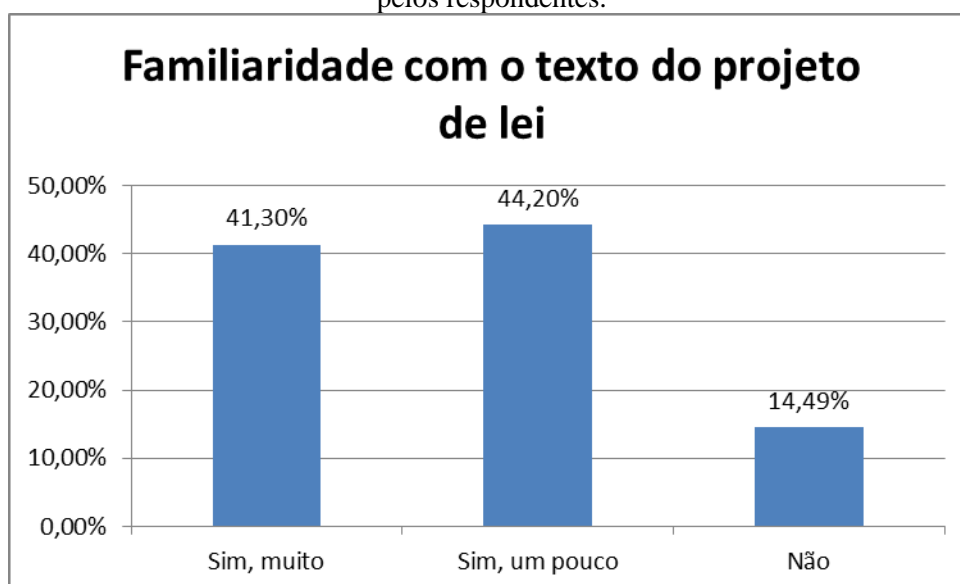
Após descrever o perfil dos respondentes a este questionário, a enquete passa a conhecer as respostas aos itens relacionados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, elencados em seu texto original, como visto anteriormente neste trabalho de pesquisa. Nesta etapa deste trabalho iremos conhecer as percepções dos respondentes a cerca da necessidade ou não desses tópicos permanecerem no texto em construção pelo legislativo brasileiro que objetiva regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país. Os tópicos perguntados aos respondentes constam do texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, bem como foram elencados pelo estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007), visto e analisado no Capítulo 5 deste trabalho de pesquisa, quando da análise documental. Além de colher as percepções dos respondentes sobre esses tópicos, far-se-á também a análise dos dados colhidos, bem como a comparação entre as respostas dos respondentes e os tópicos constantes no texto do projeto original, para verificar se eles continuaram ou não no texto normativo final, proposto pela Deputada Cristiane Brasil e aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados, entrelaçando, assim, os objetivos desta pesquisa.

A primeira pergunta feita aos respondentes tinha por objetivo conhecer o grau de conhecimento deles sobre o conteúdo do Projeto de Lei e seus substitutivos, para assegurar que ao responderem as demais perguntas, possuíam certo grau de conhecimento dos temas e tópicos abordados no questionário. Dos 138 respondentes, 57 disseram ter muito

conhecimento dos textos propostos ao longo da caminhada legislativa do Projeto de Lei referido. Outros 61 responderam conhecer um pouco os textos propostos até a presente data. Somente 20 pessoas consultadas (14,49%) responderam que não têm nenhum conhecimento sobre a redação proposta pelo projeto original nem seus substitutivos.

Dessa forma, entende-se que se somarmos a quantidade de respondentes que responderam ter muito conhecimento dos textos com aqueles que responderam conhecerem ao menos um pouco, ou seja, 118 respondentes (um pouco mais que 85%), pode-se inferir que a grande maioria dos respondentes tinha condições de responder ao questionário com certo grau de ciência dos tópicos constantes tanto no texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, quanto de seus substitutivos. O gráfico 2 a seguir pretende demonstrar as respostas e esta pergunta em termos percentuais.

**Gráfico 2** – Grau de conhecimento dos textos do PL 1.202/2007 (original e substitutivos) pelos respondentes.



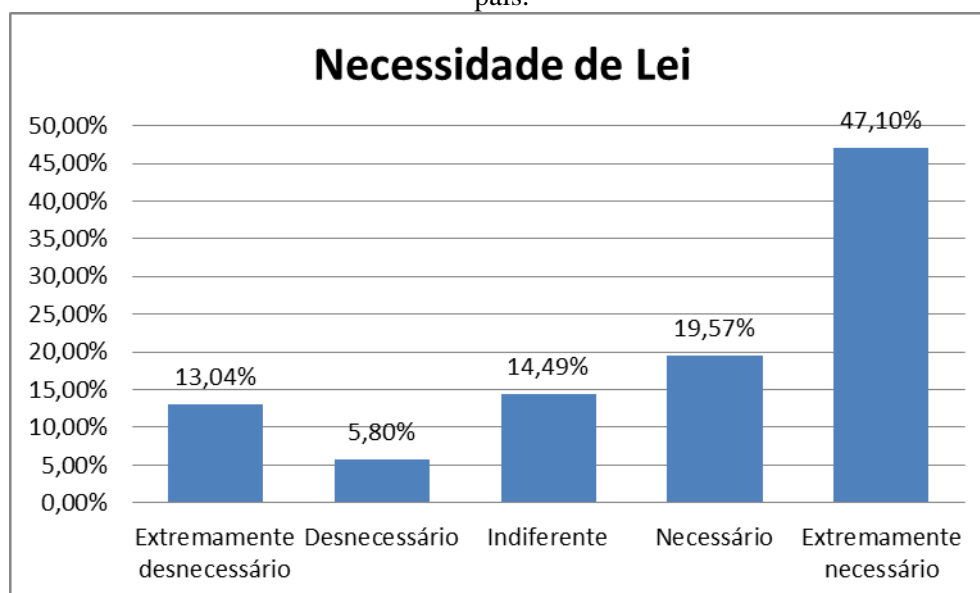
Fonte: O autor (2019).

A próxima pergunta feita aos respondentes teve o objetivo de colher a percepção deles sobre a necessidade ou não de se ter uma lei específica cuja finalidade é a de regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país, ou, na terminologia hoje utilizado pela CBO (BRASIL, 2018) do então Ministério do Trabalho e Emprego, desde fevereiro de 2018, a profissão de relações institucionais e governamentais. Na percepção de grande parte dos respondentes, há sim a necessidade de se regulamentar a atividade no país. Do total de 138 respondentes, 65 pessoas responderam ser extremamente necessária a existência de uma lei específica para regulamentar o exercício desta profissão. Outras 27 pessoas responderam ser a lei necessária. Somando a quantidade de respondentes dessas duas respostas, chega-se à

quantidade de 92 pessoas que entendem que a lei é necessária, ou seja, quase 67% dos respondentes entendem ser necessário que haja uma regulamentação da atividade. Ao se comparar com a publicidade feita pela ABRIG em seus canais de comunicação e declaração de seus dirigentes, pode-se deduzir que as respostas dadas pelos respondentes confirmam o pensamento da associação bem como a defesa que se faz pela regulamentação da atividade. Em torno de pouco mais da metade dos outros 30% dos respondentes entende ser desnecessária a lei, e quase 15% desses 30% são indiferentes à existência de uma lei que regulamente sua profissão.

O gráfico 3 abaixo demonstra em termos percentuais a percepção dos respondentes sobre a necessidade ou não de uma lei específica que regulamente o exercício da profissão de *lobby* no país.

**Gráfico 3** – Necessidade ou não de lei para regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país.



Fonte: O autor (2019).

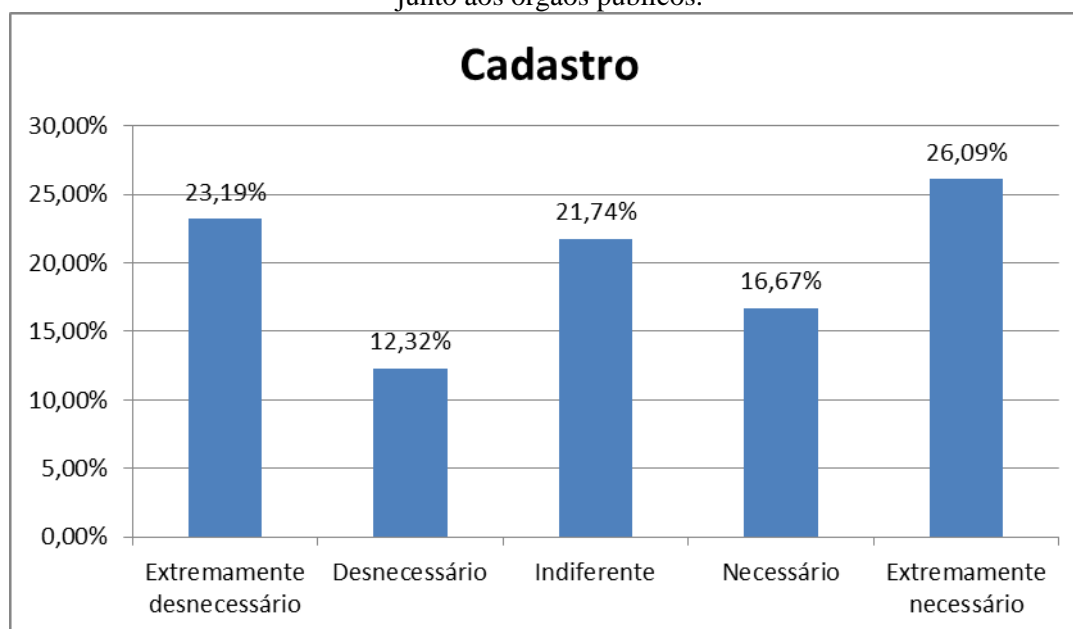
A partir deste ponto este trabalho de pesquisa trará os resultados das perguntas sobre os tópicos constantes ou não dos textos de lei propostos pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

O primeiro tópico perguntado aos respondentes trata da necessidade ou não de se ter um cadastro junto aos órgãos públicos onde se deseja atuar na defesa de interesses. Interessante observar que com relação a este tópico os respondentes ficaram praticamente divididos. Das 138 respostas a esta questão, 32 respondentes entenderam ser extremamente desnecessária a obrigatoriedade de se ter um registro cadastral junto aos órgãos públicos onde pretendem atuar. Da mesma forma, 17 respondentes entenderam ser desnecessário o cadastro. Já para 23 respondentes o cadastro se faz necessário para atuar e 36 respondentes opinaram



ser extremamente necessária a realização de um cadastro junto a esses órgãos públicos. No entanto, para 30 respondentes, a necessidade de se ter ou não um cadastro é indiferente para atuar. Se se juntar as respostas dadas à necessidade de se ter um cadastro, perceberá que em torno de 43% entendem ser necessário ter registro junto aos órgãos públicos que se pretende atuar na defesa de interesses. Na outra extremidade, somadas as duas posições, chega-se à conclusão de que quase 35% entendem não ser necessário o cadastro para atuar nos órgãos públicos. Segundo os respondentes, para a faixa de 22% deles é indiferente a necessidade ou não de se ter um cadastro para atuar. O gráfico 4 em seguida demonstra as respostas a esta pergunta em termos percentuais.

**Gráfico 4** – Necessidade ou não de se realizar um cadastro para atuar na defesa de interesses junto aos órgãos públicos.



Fonte: O autor (2019).

Outra observação importante é perceber que, no texto do substitutivo aprovado na CCJC, da lavra da relatora Deputada Cristiane Brasil, o dispositivo que trata do cadastro, dispõe que a sua realização é facultativa, e não obrigatória (art. 7º do substitutivo aprovado na CCJC). Certamente este fato reflete a posição praticamente dividida dos respondentes deste questionário.

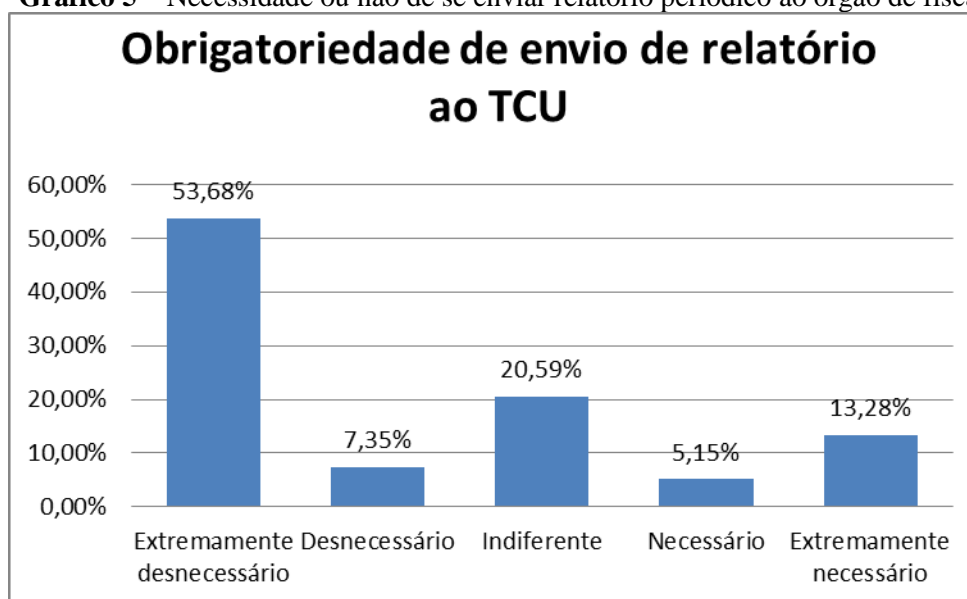
O tópico seguinte do questionário enviado aos respondentes aborda a necessidade ou não de se enviar um relatório de suas atividades para um órgão de fiscalização, no caso, ao TCU. Este item trata da obrigatoriedade legal do envio de relatório de atividades por parte de todos aqueles que exercem a atividade de defesa de interesse junto aos órgãos públicos, de forma periódica. Neste caso, ao analisar as respostas dos respondentes a esta questão, verifica-se que a grande maioria entende ser extremamente desnecessária a apresentação de relatório

de atividades. Dos 136 respondentes, 73 responderam ser extremamente desnecessária a obrigatoriedade do envio de relatório, assim como 10 respondentes entendem ser desnecessário. Em termos percentuais, a soma dessas duas respostas corresponde a mais de 61% dos respondentes.

Por outro lado, 7 respondentes entenderam ser necessário o envio de relatório ao órgão fiscalizador bem como 18 deles entenderam ser extremamente necessária esta obrigação. Para 28 pessoas, a obrigatoriedade ou não do envio de relatório de atividades ao órgão fiscalizador é indiferente. Portanto, em termos percentuais, a soma daqueles que entendem ser necessária a entrega de relatório soma aproximadamente 18,5%. É possível notar que este percentual é menor do que o percentual daqueles que responderam ser indiferentes a esta obrigatoriedade, que foi de 20,59%. Desta forma, é possível inferir que para a maioria dos respondentes a obrigatoriedade da apresentação de relatório periódico de atividades a um órgão de fiscalização se torna desnecessária. Se fizermos uma leitura atenta do texto original do PL 1202/2007 e o substitutivo aprovado na CCJC será fácil observar que esta exigência constava do texto original do projeto (art. 7º), e na construção do texto final que foi aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados, esta obrigatoriedade não mais consta do texto, como demonstrado quando da análise documental.

O gráfico 5 abaixo demonstra, em termos percentuais, as respostas a esta pergunta do questionário.

**Gráfico 5** – Necessidade ou não de se enviar relatório periódico ao órgão de fiscalização.



Fonte: O autor (2019).

É possível afirmar que na construção do texto legal em questão, a atuação dos grupos de pressão se fez presente, pois a retirada desta obrigatoriedade, que constava do texto

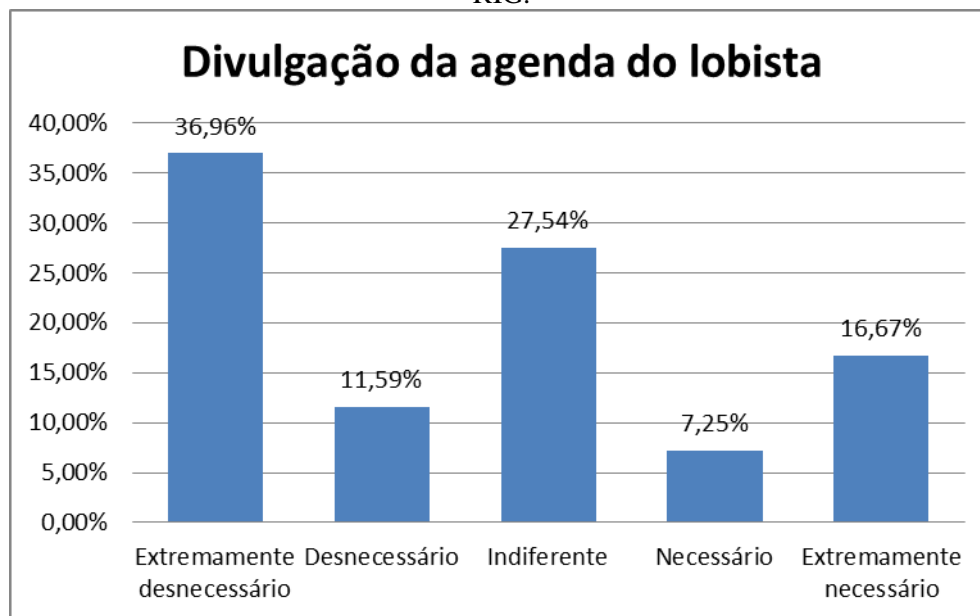
original, alcançou êxito e não mais está presente no texto oferecido pela Relatora, Dep. Cristiane Brasil e aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados. Não se sabe ao certo o que motivou a retirada desse tópico do texto. Essa questão não faz parte dos objetivos deste estudo. Mas, pela análise realizada por esse estudo nos textos documentais bem como dos registros do Seminário ocorrido sobre o tema na CCJC da CD, referido no Capítulo 4, pode-se inferir que na percepção dos respondentes esta exigência se tornaria, nos dias de hoje, inócua, pois exigiria ainda mais do TCU, sendo que este órgão fiscalizador já se encontra abarrotado de inúmeras atividades de fiscalização e competências, e que, talvez, o TCU não dê conta de exercer a fiscalização dessa atividade. Também se pode inferir que esta exigência acarretaria num custo financeiro maior para quem exerce a defesa de interesses. Além da preocupação do aspecto de uma possível inconstitucionalidade a ser apontada, pois a iniciativa de lei que vise dar competências para um órgão público como o TCU, é de sua própria competência. Entretanto, pode-se levantar que a questão da transparência resta prejudicada, caso permaneça dessa forma. Esta certamente é uma preocupação ainda a ser debatida durante a fase de construção final dessa norma. Dois respondentes não responderam a esta pergunta.

O próximo tópico do questionário enviado ao público alvo diz respeito à necessidade ou não de o agente de relações institucionais e governamentais divulgar sua agenda de forma obrigatória. A divulgação da agenda, se necessária, deverá constar do relatório de atividades a ser enviado à autoridade competente, podendo ser o órgão fiscalizador, ou ao órgão onde se faz a atuação da defesa de interesse, ou mesmo constar do relatório a ser enviado ao TCU. Dos 138 respondentes do questionário, 51 deles responderam ser extremamente desnecessária esta divulgação da agenda. Também responderam ser desnecessária a divulgação, 16 respondentes, totalizando quase 49% dos respondentes a esta pergunta. Para 38 respondentes a divulgação ou não da agenda é indiferente. Já para 10 respondentes a divulgação da agenda é necessária e para 23 respondentes a divulgação é extremamente necessária, totalizando aproximadamente 24% dos respondentes. De qualquer forma, este percentual é metade do percentual daqueles que entendem ser desnecessária a divulgação de suas agendas. Interessante observar que o percentual daqueles que responderam ser indiferente a obrigatoriedade de divulgar suas agendas chega a quase 30%.

Portanto, se somarmos o percentual daqueles que responderam pela desnecessidade da obrigatoriedade da divulgação da agenda com o percentual daqueles que responderam ser indiferentes a esta divulgação, tem-se um percentual próximo dos 80%. Ou seja, para a grande maioria dos que atuam na defesa de interesse, a divulgação de suas agendas é desnecessária. E, portanto, não deve constar do texto legal em construção.

O gráfico 6 em seguida demonstra em termos percentuais as respostas dos respondentes a esta questão.

**Gráfico 6** – Necessidade ou não da obrigatoriedade de se divulgar a agenda do profissional de RIG.



Fonte: O autor (2019).

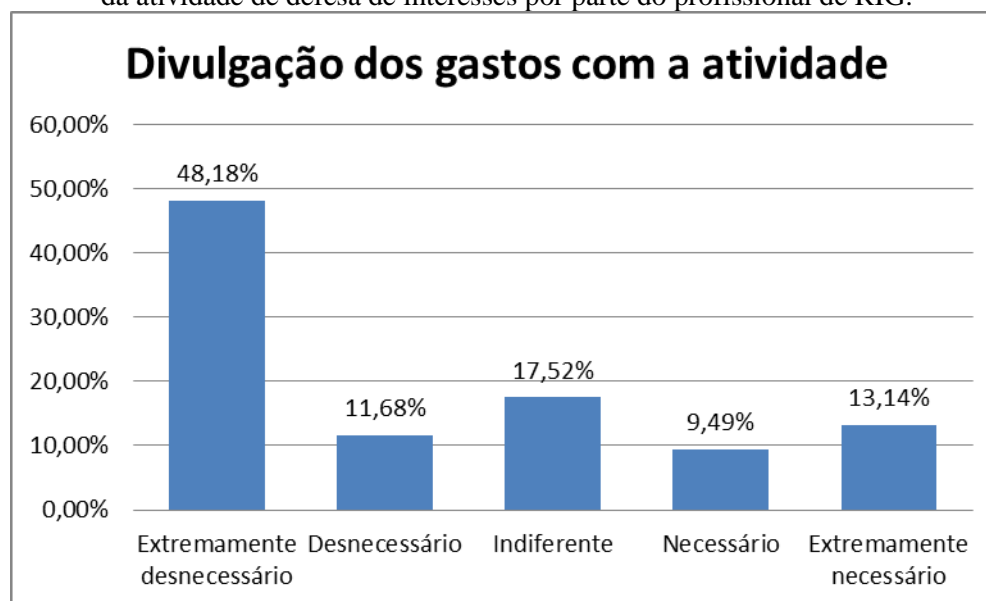
Quando da análise documental pode-se observar que este item não consta mais do texto final aprovado na CCJ. O art. 6º do texto de lei aprovado pela CCJ (BRASIL, 2007) dispõe que os agentes de relações institucionais e governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão a convite ou mediante solicitação, e que esta solicitação **poderá** ser formalizada por eles, devendo a solicitação informar a pessoa física ou jurídica, grupo de pressão ou interesse que representam, o assunto a ser tratado e o nome dos que estarão presentes. Ademais, o texto aprovado estabelece que a divulgação deste encontro deva ser disponibilizada pela autoridade para efeito de transparência e publicidade. Mas não obriga a divulgação por parte do agente de RIG. Como se pode verificar, este item que trata da obrigatoriedade da divulgação da agenda do profissional de RIG, que constava no texto original do Projeto de Lei em análise, não mais consta do texto final aprovado pela CCJ e que se encontra em processo de apreciação no plenário da Câmara dos Deputados.

Outro tópico questionado foi a necessidade ou não de se divulgar os gastos com o exercício da atividade de defesa de interesses por parte dos agentes de RIG. Certamente este é um tópico sensível. Dos 138 respondentes, 66 responderam ser extremamente desnecessária a divulgação de seus gastos com o exercício da atividade. Ainda nesta linha, para 16 respondentes esta divulgação é desnecessária. A soma dessas respostas alcança o número de 82 respondentes, totalizando um percentual de 59,86%, ou seja, para quase 60% dos

respondentes a divulgação de seus custos é desnecessária. Para 24 respondentes é indiferente a obrigatoriedade ou não da divulgação de seus gastos, correspondendo a 17,52% dos respondentes. Já para 13 respondentes a divulgação é necessária e para 18 deles a divulgação de seus gastos é extremamente necessária. Neste sentido, para um pouco mais de 20% dos respondentes, a divulgação de seus gastos com o exercício da atividade de defesa de interesses é necessária. Entretanto, se somarmos o percentual dos respondentes que entendem ser extremamente desnecessária e desnecessária a divulgação de seus custos com aqueles para quem tal divulgação é indiferente, chega-se ao percentual de 77,38%. Ou seja, também neste tópico, para a grande maioria dos respondentes, a divulgação de seus gastos com o exercício da atividade se torna desnecessária.

O gráfico 7 abaixo demonstra em termos percentuais as respostas dos respondentes a esta questão.

**Gráfico 7** – Necessidade ou não da obrigatoriedade de se divulgar os gastos com o exercício da atividade de defesa de interesses por parte do profissional de RIG.



Fonte: O autor (2019).

Mais uma vez, ao analisarmos a construção do texto legal proposto pelo Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 e suas versões posteriores, culminando com a versão aprovada na CCJC, verifica-se que esta obrigatoriedade presente na versão original do projeto em tela, não foi reproduzida na versão oferecida pela Relatora Deputada Cristiane Brasil e aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Como dito acima, este é um tema sensível. Pode-se inferir que para os respondentes, a divulgação de seus custos com o exercício da defesa de interesses não é interessante. Talvez porque, como expressado quando da análise do tópico sobre a obrigatoriedade do envio de

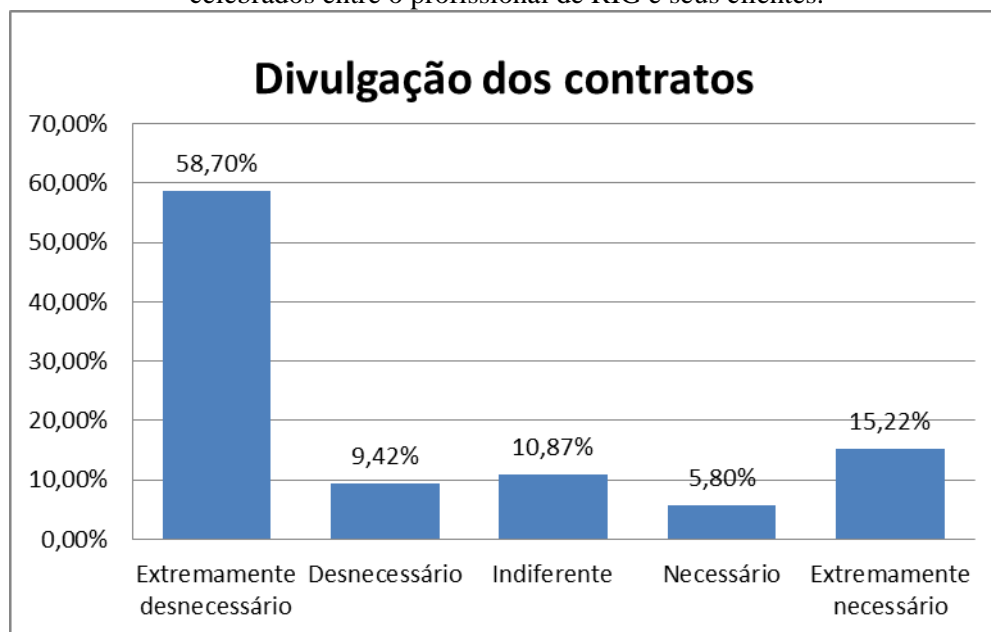
relatório, aumentaria o custo dessa atividade, ao ter que se preparar e demonstrar suas planilhas de custos/gastos. Também, poderia-se questionar sobre a obrigatoriedade de se divulgar dados financeiros pertencentes a um particular, já que não se trata de recursos públicos, afetando, assim, o sigilo dessas informações, embora com objetivos de exercer influência numa tomada de decisão que envolve o poder público. Porém, pode-se inferir também, que a questão da transparência neste caso, sem esta divulgação, não foi resolvida.

O próximo tópico a ser perguntado aos respondentes foi sobre a necessidade ou não de se divulgar os contratos realizados entre os lobistas, profissionais de RIG, e seus clientes. A divulgação dos contratos aqui prevista aborda não só os termos e cláusulas contratuais, mas também informações sobre o contrato social do contratante, área de atuação e interesse, valores gastos com o pagamento desses contratos, e outras informações. Dos 138 respondentes do questionário, 81 responderam ser extremamente desnecessária a divulgação de seus contratos e 13 responderam ser desnecessária esta divulgação. A soma dessas duas respostas totaliza um percentual de 68,12% dos respondentes, ou seja, quase 70% dos respondentes entendem ser desnecessária a divulgação de seus contratos de defesa de interesse para o público em geral ou mesmo para apresentação de relatórios.

Já para 15 respondentes a divulgação dos contratos é indiferente, correspondendo a um pouco mais de 10% dos respondentes. Para 8 respondentes a divulgação de seus contratos é necessária e para 21 respondentes esta divulgação se torna extremamente necessária, correspondendo a soma dessas últimas duas respostas em pouco mais de 20% dos respondentes. Verifica-se que para a grande maioria dos respondentes a divulgação de seus contratos é totalmente desnecessária e, portanto, não deve constar do texto normativo em elaboração.

O gráfico 8 em seguida demonstra, em termos percentuais, as respostas dos respondentes a esta pergunta.

**Gráfico 8** – Necessidade ou não da obrigatoriedade de se divulgar os dados contratuais celebrados entre o profissional de RIG e seus clientes.



**Fonte:** O autor (2019).

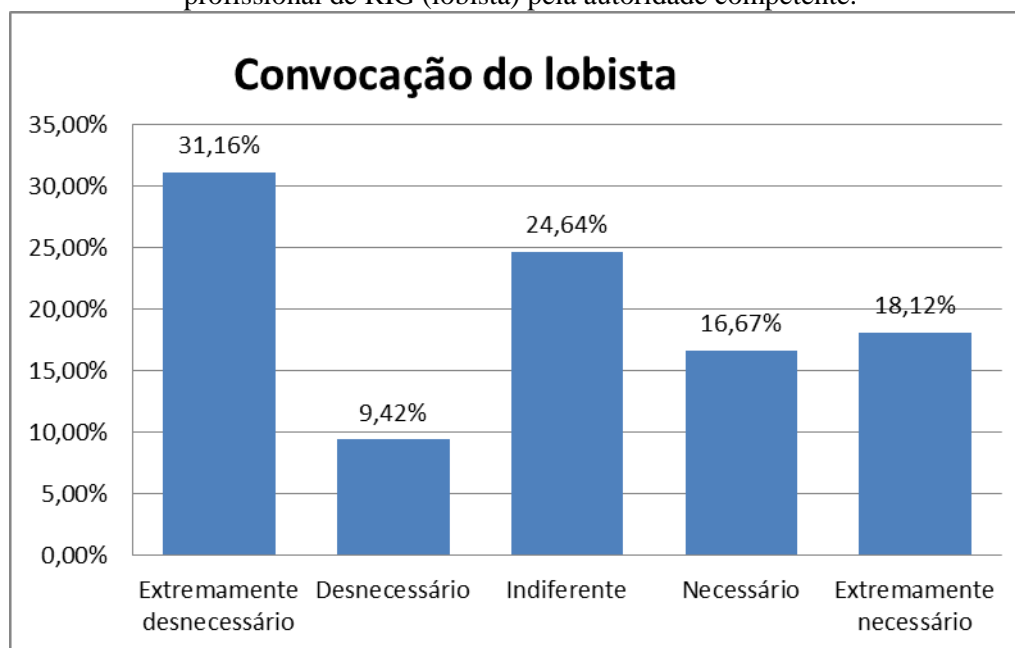
Conforme análise documental realizada e demonstrada anteriormente, pode-se constatar que esta exigência saiu do texto final aprovado pela CCJC da Câmara dos Deputados. Levando-se em consideração a escala de Likert utilizada para obtenção das respostas a esses quesitos do questionário, em especial para esta pergunta, verifica-se que a média ponderada ficou em 2,09, ou seja, bastante tendente à desnecessidade de divulgação dos contratos. Tendência esta praticamente presente na maioria dos quesitos apresentados no questionário enviado ao público alvo. Este também é um tema sensível para quem exerce a atividade de defesa de interesse bem como para toda a sociedade. A divulgação dos contratos entre o representante e o representado e o conteúdo completo ou não dos termos desse contrato, pode levar às preocupações demonstradas nos tópicos anteriores, inclusive em relação à transparência. Entretanto, também neste caso, este tópico saiu do texto aprovado na CCJC, como afirmado no início deste parágrafo.

Em seguida, o questionário abordou a questão da necessidade ou não de constar no texto legal a possibilidade de se convocar o profissional de RIG (lobista) para prestar esclarecimentos sobre sua atividade. Esta convocação seria apresentada pela autoridade competente do órgão perante o qual se faz a defesa de interesse. Para 43 dos 138 respondentes, a possibilidade de convocação é extremamente desnecessária. Para 13 respondentes esta possibilidade é desnecessária. Somando-se esses dois números de respondentes, verifica-se que para 56 respondentes, ou seja, para aproximadamente 40% das pessoas ouvidas na pesquisa, a possibilidade de sua convocação por parte da autoridade

competente é desnecessária. Para 34 respondentes a possibilidade de esta convocação constar do texto legal é indiferente, correspondendo a quase 25%. Já para 23 respondentes a possibilidade desta convocação constar do texto legal é necessária e para 25 respondentes ela é extremamente necessária. A soma dessas duas respostas totaliza quase 35% dos respondentes. Neste caso, a resposta dada pela desnecessidade ficou ligeiramente maior do que a resposta dada pela necessidade. O número de respostas pela indiferença, em torno de 25%, é que poderá fazer a diferença entre as tendências, a depender da onde ela for somada.

Tendência esta confirmada, pelo menos até o presente momento, pela retirada desta possibilidade do texto aprovado na CCJC, conforme demonstrado quando da análise documental. Pode-se verificar que a tendência das respostas dos quesitos do questionário têm se confirmado na construção do texto normativo aprovado na CCJC da CD e em processo de apreciação pelo plenário desta Casa legislativa. O gráfico 9 abaixo demonstra em termos percentuais as respostas a esta questão.

**Gráfico 9** – Necessidade ou não de constar do texto legal a possibilidade de convocação do profissional de RIG (lobista) pela autoridade competente.



**Fonte:** O autor (2019).

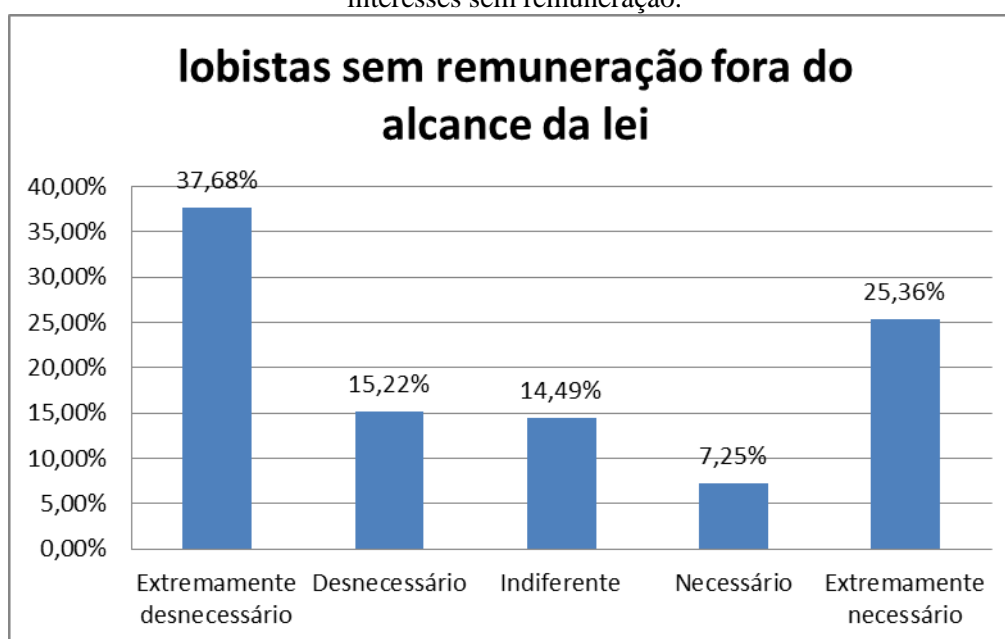
Outro tópico perguntado ao público alvo da pesquisa via questionário abordou a questão do lobista que atua sem remuneração, ou por defender causas sociais ou por fazer a defesa de seus próprios interesses. A questão tinha por objetivo conhecer a percepção dos respondentes sobre se o texto normativo em construção deveria ou não incidir sobre as pessoas que atuam na defesa de interesse de causas sociais ou de interesses próprios, obrigando-as a cumprir os requisitos, direitos e deveres dispostos no texto legal. A esta questão, para 52 respondentes de 138 respostas, esta obrigatoriedade é extremamente



desnecessária e para 21 respondentes ela se torna desnecessária. Ou seja, para quase 53% do universo dos respondentes, o lobista que atua sem remuneração deve ficar fora do alcance da lei específica em construção que objetiva regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país.

Para 20 respondentes, é indiferente se a lei deve alcançar essas pessoas ou não. Já para 10 respondentes é necessária essa previsão legal e para 35 dos 138 respondentes ela é extremamente necessária. Ou seja, para quase 33% dos respondentes a previsão legal desta lei deve sim alcançar os lobistas que atuam na defesa de interesse sem serem remunerados. A tendência aqui apontada, portanto, é que a atividade de defesa de interesse realizada sem remuneração não deva ser alcançada pelo texto legal. Tendência esta observada no texto aprovado na CCJC e em apreciação no plenário da Câmara dos Deputados, quando da análise documental. O gráfico 10 abaixo demonstra, em termos percentuais, as respostas dos respondentes a esta pergunta.

**Gráfico 10** – Necessidade ou não de o texto legal alcançar os lobistas que atuam na defesa de interesses sem remuneração.



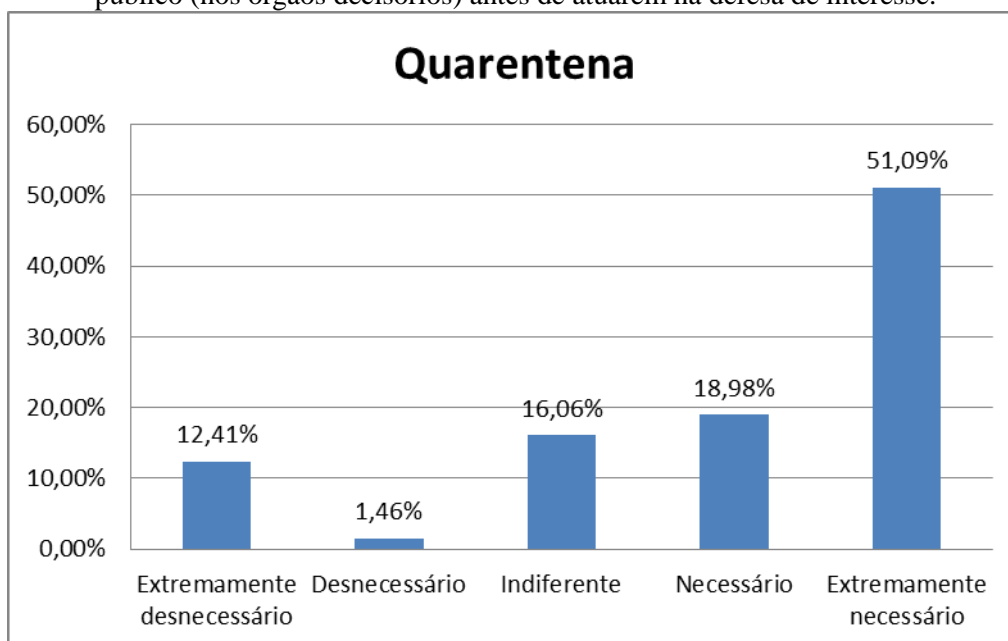
Fonte O autor (2019).

Outro tópico do questionário a respeito dos temas que deveriam ser abordados ou no texto normativo trata da necessidade ou não de se ter um período de quarentena para que aqueles que atuam no setor público em órgãos de tomada de decisão possam atuar na defesa de interesses. O questionário procurou saber se, na percepção dos respondentes, caso esses agentes públicos desejarem atuar do ‘outro lado’ do balcão, se eles devem cumprir um período de tempo em quarentena, sem poder atuar, permanecendo numa, digamos, ‘fase de transição’. Em inglês o termo é conhecido por *revolvingdoors*. Na visão de 17 dos 138 respondentes, a

quarentena é extremamente desnecessária, assim como para 2 respondentes ela é desnecessária. Ou seja, para aproximadamente 14% dos respondentes os agentes públicos podem atuar na defesa de interesses logo em seguida a deixarem o serviço público, sem a necessidade de um período de transição.

Para 22 dos 138 respondentes é indiferente se esses agentes públicos necessitem ou não passar por uma quarentena antes de atuarem na defesa de interesses. Já para 26 respondentes é necessária uma quarentena e para 70 respondentes é extremamente necessário haver um período de quarentena para que os agentes públicos que trabalham em órgãos públicos de poder decisório possam passar a atuar na defesa de interesses junto a esses mesmos órgãos onde atuavam anteriormente. Somando-se essas duas últimas respostas, têm-se que para pouco mais de 70% dos respondentes a quarentena é uma necessidade real e deve estar prevista em lei. O gráfico 11 em seguida demonstra as respostas dos respondentes a esta pergunta em termos percentuais.

**Gráfico 11** – Necessidade ou não de se ter uma quarentena para aqueles que atuam no serviço público (nos órgãos decisórios) antes de atuarem na defesa de interesse.



**Fonte:** O autor (2019).

Neste caso, ao verificar a análise documental realizada anteriormente neste trabalho de pesquisa, percebe-se que a necessidade de uma quarentena por parte dos agentes públicos consta do texto legal aprovado pela CCJC. O que demonstra uma consonância entre o pensamento dos respondentes ouvidos na pesquisa via questionário e a construção do texto normativo até a presente data.

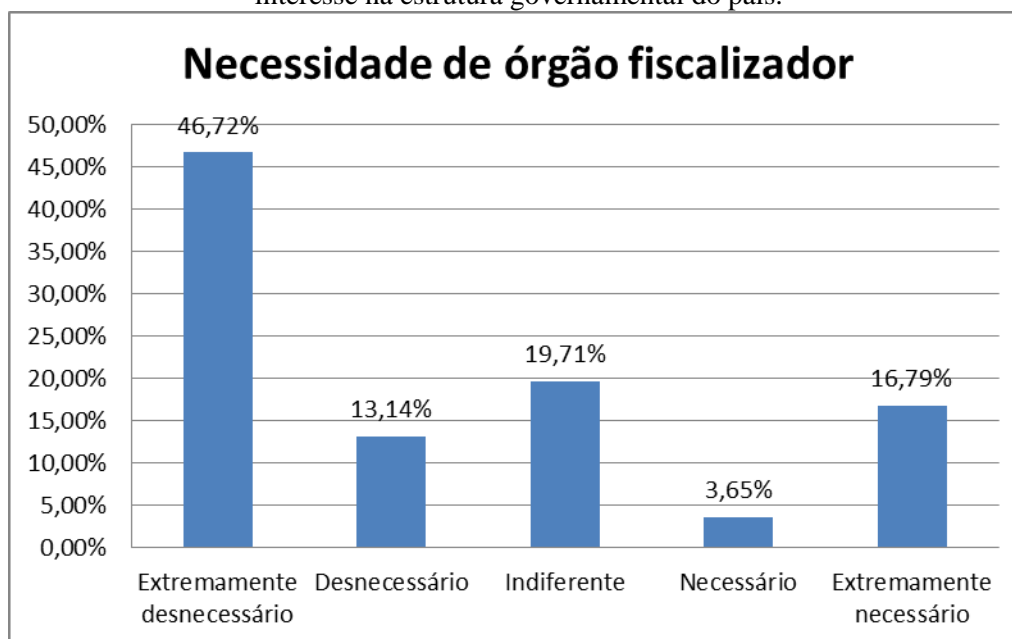
O penúltimo tópico perguntado no questionário utilizando-se a escala de Likert para resposta abordava a questão da necessidade ou não de se ter um órgão fiscalizador da

atividade de *lobby* no país. Para 64 dos 138 respondentes é extremamente desnecessária a existência de um órgão fiscalizador da atividade no país. 18 pessoas responderam pela desnecessidade de se ter um órgão fiscalizador. Somando-se essas duas respostas, para quase 60% dos respondentes, é desnecessário ou extremamente desnecessário que haja um órgão fiscalizador criado somente para a finalidade de fiscalizar o exercício da atividade de *lobby* no país. Para 27 respondentes a existência ou não de um órgão fiscalizador é indiferente, correspondendo a quase 20% das respostas. Porém, para 5 respondentes é necessária a existência de um órgão fiscalizador assim como para 23 respondentes é extremamente necessário. Portanto, para 28 respondentes é necessário que haja um órgão fiscalizador da atividade, correspondendo a um pouco mais de 20% dos respondentes.

Observa-se que para a grande maioria dos respondentes não há a necessidade de se ter um órgão fiscalizador da atividade de *lobby* na estrutura governamental do país. Mais uma vez se torna importante observar a análise documental dos textos realizada anteriormente neste trabalho para verificar que quando da construção do texto normativo a exigência de se ter um órgão governamental fiscalizador da atividade estava presente as versões primeiras do texto legal, mas que não mais consta de sua última versão aprovada na CCJC da CD. Certamente a questão do vício de inconstitucionalidade foi aqui apontada, pois a criação de um órgão público de fiscalização é de competência privativa do Poder Executivo. A lei de iniciativa parlamentar não pode propor tal criação. Nos pareceres exarados ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, este fato foi abordado.

O gráfico 12 em seguida tem por objetivo demonstrar, em termos percentuais, as respostas dos respondentes a esta pergunta.

**Gráfico 12** – Necessidade ou não de se ter um órgão fiscalizador da atividade de defesa de interesse na estrutura governamental do país.

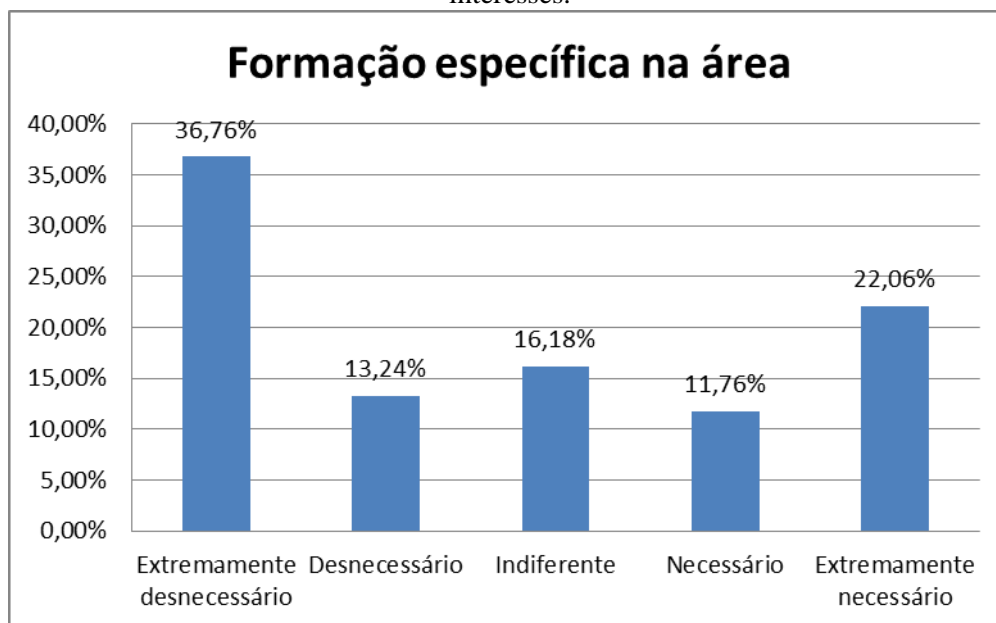


**Fonte:** O autor (2019).

Por fim, como o último tópico do questionário que utilizou a escala de Likert para obter as respostas dos respondentes trata da necessidade ou não de o profissional de RIG (lobista) ter formação específica na área como pré-requisito para atuar na defesa de interesses profissionalmente. Para 50 pessoas esta exigência é extremamente desnecessária e para 18 respondentes esta exigência é desnecessária. Portanto, para exatamente 50% dos respondentes esta exigência se faz desnecessária. Eles podem atuar tendo suas formações aleatórias sem a necessidade de se ter uma formação específica voltada área de defesa de interesse.

Para 22 respondentes a exigência de formação específica na área é indiferente. Já para 16 respondentes ela é necessária e para 30 respondentes ela é extremamente necessária. Ou seja, para 46 respondentes, quase 34% dos respondentes, é necessário que o profissional de RIG para atuar na defesa de interesses tenha formação específica na área. Mais uma vez é possível verificar a análise documental dos textos propostos ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, realizada neste trabalho de pesquisa e observar que esta exigência não mais consta do texto final aprovado pela CCJC. O gráfico 13 abaixo demonstra em termos percentuais as respostas dos respondentes a esta questão.

**Gráfico 13** – Necessidade ou não de se ter formação específica para atuar na defesa de interesses.



Fonte: O autor (2019).

Na parte final do questionário, foram realizadas três perguntas de caráter aberto, ou seja, o respondente tinha um espaço para redigir sua resposta, em poucas palavras, à pergunta feita, sem qualquer indução à resposta; a resposta do respondente seria livre. A primeira pergunta com esta caracterização feita no questionário pretendia saber do respondente qual outro tópico ou aspecto, na visão dele, não deveria constar da futura norma. Dos 138 respondentes, somente 67 responderam a esta pergunta e muitas das respostas indicavam aspectos já mencionados nas outras perguntas do questionário, tais como, cadastro, divulgação de suas agendas e de seus gastos, bem como exigência de qualificação profissional específica. Observa-se que a maioria dos respondentes, 71 deles, não respondeu esta pergunta.

Neste sentido, as demais respostas abordaram aspectos variados e se pode juntá-las em alguns blocos, a saber:

- a. Punições – esta lei não deveria trazer punição para quem a descumprir, pois as penalidades de desvio de algumas condutas concernentes a esta atividade já se encontram previstas no Código Penal e em outras leis;
- b. Não deveria ter limites à remuneração do profissional de RIG nem à sua atuação;
- c. Não deveria tratar da atuação junto ao Poder Judiciário;
- d. Não deveria tratar da divulgação da lista dos profissionais de RIG (lobistas) na rede mundial de internet (web); e
- e. As relações comerciais entre a iniciativa privada e o poder público devem ficar fora do alcance desta lei.

Importante registrar que ao ler as respostas de alguns respondentes, percebe-se que algumas pessoas responderam a pergunta de forma inversa, ou seja, responderam o que se desejava que constasse da lei, e não ao contrário, como solicitava a pergunta. Neste sentido, tivemos algumas respostas, a saber:

- a. O credenciamento deve ter alcance geral;
- b. Deve constar a divulgação da agenda do parlamentar, da autoridade pública, e não a do lobista;
- c. Deve constar a divulgação dos resultados gerados/previstos com a defesa de interesses;
- d. Deve haver simetria nas audiências públicas quando se ouve os profissionais de defesa de interesses;
- e. Deve-se restringir ao exercício da atividade de defesa de interesses somente a pessoas com formação em Direito; e
- f. A regulamentação deve ser simplificada e sem excesso de burocracia, sem muitas exigências ao profissional de RIG.

A segunda pergunta, diferentemente da primeira, desejava conhecer qual outro tópico os respondentes entendiam ser necessário que constasse na futura norma que regulamentará o exercício da atividade de *lobby* no país. Dos 138 respondentes do questionário, somente 70 pessoas responderam a esta pergunta, ou seja, um pouco mais da metade. Das respostas colhidas, muitas delas mencionam aspectos já abordados nas outras perguntas do questionário, tais como necessidade de cadastro, divulgação da agenda do profissional de RIG (lobista), necessidade de uma quarentena para os agentes públicos antes de se transferirem para atuar na defesa de interesses e necessidade de capacitação profissional e acadêmica específica para atuar.

Segundo as inúmeras respostas, pode-se elencá-las em blocos, tais como:

- a. Liberdade de atuação junto aos órgãos públicos, uma vez cadastrados, com livre acesso às informações;
- b. Existência de regras de *compliance* e de um código de ética que abranja todos os profissionais de RIG (lobistas);
- c. Proibição de pagamento de taxa de sucesso;
- d. Obrigatoriedade de divulgação da agenda da autoridade pública;
- e. Possibilidade de formulário de agendamento eletrônico;
- f. Inclusão na regulamentação do *lobby* exercido junto ao Poder Judiciário;

- g. Exigência de ficha limpa para que o profissional de RIG (lobista) possa exercer a atividade, sendo que ele não pode ter sido condenado por corrupção ativa ou tráfico de influência;
- h. Suspensão do profissional de RIG (lobista) quando envolvido em denúncias e proibição de exercer a atividade se condenado em primeira instância;
- i. Proibição de atuar no *lobby* cruzado, ou seja, atuar em dois Poderes da União na defesa de um mesmo tema; e
- j. Existência de uma agência reguladora para a atividade e não de uma agência fiscalizadora.

Esses foram os aspectos levantados pelos respondentes a essas duas perguntas de caráter aberto.

A terceira e última pergunta deste bloco do questionário, tinha por objetivo obter a percepção dos respondentes sobre as causas da não regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país até o presente momento, tendo como ponto de partida a primeira proposição apresentada no parlamento brasileiro com este objetivo, datada de 1989, ou seja, quase trinta anos atrás. Dos 138 respondentes, 97 responderam a esta pergunta, totalizando um pouco mais que 70% dos respondentes.

As respostas a esta pergunta foram bastante abrangentes, mas num exercício de concentração das respostas, podemos elencá-las em 7 grandes blocos, a saber:

- 1) Falta de interesse ou consenso dos profissionais que atuam na defesa de interesses – Neste caso, 8 dos 97 respondentes entendem que a demora na regulamentação da atividade deve ser creditada aos profissionais que atuam na defesa de interesses, por não haver consenso entre eles para pressionar o Congresso Nacional nem interesse nesta regulamentação.
- 2) Falta de interesse político na regulamentação da atividade de *lobby* – Neste aspecto de falta de interesse político, soma-se o interesse dos parlamentares bem como de setores da sociedade que ainda não demonstraram ter vontade política suficiente e força para regulamentar esta atividade. Dos 97 respondentes, 34 alegaram este aspecto para que a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país ainda não tenha sido concretizada pelo Congresso Nacional. Este aspecto corresponde a quase 25% dos 97 respondentes.
- 3) Falta de entendimento sobre o tema – Para 20 dos 97 respondentes, ou seja, para aproximadamente 15% dos respondentes a esta pergunta, a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país ainda não avançou por falta de conhecimento sobre o tema por parte da sociedade e dos atores envolvidos.

4) Não interessa a regulamentação – Para 8 respondentes dentre os 97 que responderam a esta pergunta, a regulamentação ainda não ocorreu por que ela não interessa a ninguém. Não interessa aos parlamentares, por receio de perderem poder em sua representação, nem tampouco aos profissionais de RIG (lobistas), por terem receio da existência de uma burocratização de sua profissão, com o advento de uma regulamentação de sua profissão.

5) Falta de apoio popular e do Poder Executivo – Para somente 3 respondentes dos 97, quase 3% do total de respondentes a esta pergunta, a falta de apoio popular bem como a falta de apoio do Poder Executivo para uma regulamentação da atividade de *lobby* no país corrobora para com a demora em se aprovar esta regulamentação. Caso esses apoios se fizessem presentes, talvez esta regulamentação já teria sido aprovada pelas duas casas do CN.

Dos demais respondentes, 21 responderam que as causas da ainda não regulamentação da atividade de *lobby* no país são de outra natureza e 3 responderam desconhecer as causas da não regulamentação desta atividade até o presente momento. O gráfico 14 abaixo demonstra em termos numéricos as respostas a esta pergunta.

**Gráfico 14** – Possíveis causas da não regulamentação do exercício da atividade de *lobby* até a presente data.



Fonte: O autor (2019).

Ainda sobre a questão da demora em se regulamentar a atividade de *lobby* no país, Santos e Cunha afirmam que as percepções sobre esta demora são bastante variadas, em especial no tocante ao principal motivo de o *lobby* ainda não ter sido regulamentado no país. Em pesquisa publicada em outubro de 2015, os autores auferiram que:



A pesquisa revela que 16,9% dos respondentes acham que a lobby ainda não foi regulamentado porque a maioria acredita que a auto-regulamentação é suficiente, 12,3% acham que é porque os grupos de pressão são contra, 10,8% atribuem a não regulamentação ao fato de que os políticos em geral são contra e 7,7% ao fato de que os lobistas profissionais são contra. Já 27,7% dos respondentes afirmaram que não sabem o motivo, ou preferiram não responder a questão. Contudo, 24,6% dos respondentes apontaram outros motivos, diferentes daqueles disponíveis nas alternativas sugeridas pelo questionário. A questão aberta que perguntou aos respondentes sobre que outros motivos poderiam justificar porque a regulamentação não se concretiza mostrou aspectos bem interessantes. Entre outros motivos apontados pelos respondentes, pode-se identificar pelo menos três. O primeiro diz respeito à visão negativa que a opinião pública e a mídia têm sobre a atividade de *lobby*, o que impede que a regulamentação seja discutida de forma apropriada e bem informada, gerando controvérsia sobre o tema. O segundo motivo foi a falta de conhecimento da sociedade sobre o que seja o *lobby*, o que impediria que o tema ganhasse relevância a ponto de entrar na agenda política. O terceiro foi a falta de consenso sobre como regular a atividade, o que impede um acordo mínimo sobre a regulamentação. (SANTOS; CUNHA, 2015b, p. 45).

Neste contexto, vale a pena também trazer reflexão feita por Mancuso e Gozetto sobre a temática da demora e se regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país, em livro lançado em 2018. Assim afirmam:

Se a regulamentação do *lobby* é debatida há tanto tempo no Brasil, e se há projetos apresentados por parlamentares de partidos situados em pontos tão diversos do espectro ideológico, cabe perguntar por que a regulamentação ainda não foi adotada no país. A nosso ver, quatro fatores têm obstado a regulamentação do *lobby* no Brasil: em primeiro lugar, aparentemente há certa falta de interesse, por parte dos legisladores, de incluir o tópico na pauta de decisão. A regulamentação do *lobby* provavelmente favoreceria a profissionalização da atividade. A inércia dos legisladores talvez possa ser interpretada como um meio de evitar a disputa com os lobistas profissionais pela representação dos interesses sociais. Em segundo lugar, há certa hesitação dos próprios lobistas em levantar, de forma inequívoca, a bandeira da regulamentação. Por um lado, a regulamentação do *lobby* promete combater o espectro de marginalidade que ronda a atividade – para os profissionais da área, isso traria um benefício significativo. Por outro lado, no entanto, a regulamentação obriga os lobistas a agir de forma transparente, forçando-os a abdicar da atuação em cenários de pouca visibilidade, mais convenientes para a defesa de interesses ilegítimos. Além disso, há o temor de que a regulamentação gere não apenas mais concorrência – inchando o mercado da representação de interesses, com a chegada de novos profissionais interessados em atuar como lobistas –, mas também mais burocracia, ao determinar a freqüente prestação de contas de gastos e atividades realizadas. Em terceiro lugar, a sociedade brasileira não tem atuado como agente impulsionador da regulamentação do *lobby*, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, com o projeto da ‘ficha limpa’. Por fim, em quarto lugar, o Poder Executivo federal ainda não encampou nenhum projeto de regulamentação do *lobby* – e sabe-se que o Poder Executivo tem sido o responsável pela maior parte da produção legislativa no

país (Figueiredo e Limongi, 1999). No governo Lula, realizou-se, em novembro de 2008, o Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do *Lobby* no Brasil, promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU), pela Casa Civil e pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Diversos ministros, parlamentares, profissionais do *lobby* e acadêmicos participaram desse seminário. Uma das ideias era subsidiar a elaboração de um projeto para a regulamentação do *lobby*. Entretanto, até o momento, nenhuma proposição sobre o tema foi enviada pelo Executivo para apreciação do Congresso. Tomados em conjunto, esses fatores mostram que, para ser aprovada, a regulamentação do *lobby* precisará enfrentar e superar resistências significativas. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 114-115).

Verifica-se, portanto, que as respostas dadas pelos respondentes ao questionário enviado para este trabalho de pesquisa coincidem, em grande parte, com as respostas dadas nessas outras pesquisas indicadas acima. Certamente a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país ainda tem um bom caminho a enfrentar, superando resistências e dificuldades, talvez naturais, em sua trilha legislativa. Cabe, talvez, aos interessados, uma maior e melhor divulgação dos possíveis benefícios para a sociedade quando do advento de uma norma que objetive regular esta atividade. Mas o consenso sobre o texto a ser apreciado ainda é um objetivo a ser alcançado.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste trabalho, a tarefa de regulamentar o exercício da atividade de *lobby* no país tem se demonstrado duradoura, árdua e de difícil solução. Já há quase quatro décadas, trinta e cinco anos, aproximadamente, desde a apresentação da primeira proposição no Congresso Nacional em 1984, o parlamento brasileiro tem se debruçado sobre o tema, mas não tem obtido êxito nesta empreitada, no sentido de se aprovar uma regulação específica. A intensidade das discussões sobre o tema prevalece em tempos de divulgação de grandes escândalos envolvendo o relacionamento entre a iniciativa privada e o poder público, alternando em tempos de adormecimento nessa discussão, quando em tempos de ‘calmaria’ nesse relacionamento.

Para o campo das Ciências Sociais e, em especial para as áreas da Ciência Política e do Direito, este trabalho busca contribuir para alargar o conhecimento sobre um tema bastante espinhoso, o exercício da atividade de *lobby*, bem como para conhecer os caminhos de construção legislativa nas duas Casas do Congresso Nacional (CN) de uma norma que vise regulamentar algum fato de nossa sociedade, no caso, a atividade de *lobby*, como dito. A análise da construção e feitura da regulamentação do *lobby* no país aqui proposta pretende colaborar para o conhecimento deste tema, bem como com o conhecimento do caminhar legislativo, seus percalços, seus interesses, suas polêmicas e sua dinâmica.

Apesar de sua longa caminhada legislativa, de certa forma, é possível perceber que a discussão da regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país ainda não está amadurecida e, talvez, muito ainda tenha que se discutir e estudar para se chegar a certo consenso em sua regulamentação. Pela análise documental proposta neste trabalho de pesquisa, onde foi aplicada a metodologia de Chari, Murphy e Hogan (2007) sobre a força normativa da legislação que regulamenta o *lobby*, observa-se que o grau da força normativa do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, proposição analisada por ser a que se encontra mais avançada no caminhar legislativo dentro do CN, conforme explicado no Capítulo 5 deste trabalho, alterou de mediano com tendência a forte para fraca.

Some-se à análise documental a pesquisa realizada com os profissionais de RIG. Pode-se perceber que a análise documental referida no parágrafo anterior coincidiu com a percepção dos respondentes da pesquisa, quando da retirada de vários tópicos na construção do texto de lei proposto e aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados. Por toda a análise documental realizada neste trabalho de pesquisa, combinada com a análise das respostas ao questionário endereçado aos profissionais de RIG, pode-se inferir que houve participação desses

profissionais e de seus representantes na construção do texto normativo que objetiva regulamentar o exercício da atividade de defesa de interesses, dentro do processo legislativo, conforme explicam a teoria dos grupos e a teoria da ação coletiva.

Cabe frisar também a importância dos referenciais teóricos utilizados como fundamentação teórica nesta pesquisa, que proporcionaram um melhor entendimento do fenômeno estudado. As teorias utilizadas, como dito na Introdução e no Capítulo 1 deste trabalho, foram as ‘lentes’ que serviram para melhor enxergar o fenômeno objeto desse estudo, auxiliando na sua compreensão e jogando luz para entendê-lo. Em especial nos Capítulos 5 e 6 foram feitas várias referências a essas teorias quando da análise documental e dos dados obtidos na pesquisa junto aos respondentes, no sentido de esclarecimento dos desdobramentos observados, pontuando essas observações à luz das teorias utilizadas.

É importante levar em consideração que quando a proposta de legislação tinha sua força normativa avaliada em mediana com viés para forte, ou seja, o texto original do referido Projeto de Lei e seu primeiro substitutivo, a caminhada legislativa da proposição encontrava-se de certa forma estagnada. Permaneceu na CCJC da Câmara dos Deputados (CD) por muitos anos, praticamente desde o final do ano de 2008 até o final do ano de 2016, quando foi aprovado o texto substitutivo oferecido pela relatora Deputada Cristiane Brasil. Como visto, o texto aprovado na CCJC foi bastante diferente do texto originalmente apresentado pelo autor da proposta, tendo muitos de seus itens retirados do texto após momentos de discussão da proposição, inclusive após o Seminário sobre o tema que aconteceu no âmbito da CCJC da CD. Observando este fato, e já tendo sido o projeto objeto de discussão encerrada no plenário da CD onde aguarda sua votação, certamente que a regulamentação proposta, até o presente momento, caminha para ser uma regulação fraca no sentido de sua abrangência e níveis de exigência.

Os resultados do presente estudo apontam na mesma direção dos trabalhos de Santos e Cunha, em estudo sobre a regulamentação do *lobby* no país, que afirmam:

Mas, muito embora essas propostas tenham valores próximos, elas não significam necessariamente o mesmo modelo. Como visto na análise das proposições legislativas para o Brasil, na seção anterior, ficou claro que mesmo as proposições com valores próximos se diferenciam em pontos diferentes. Assim, a análise das múltiplas escolhas envolvidas entre esses modelos intermediários se torna bem mais complexa, gerando uma miríade de possibilidades que não é possível tratar de forma minuciosa neste texto. E como não é o objetivo aqui aprofundar essas minúcias e ponderar as consequências de cada escolha, em tramitação, recorre-se a um argumento resumido, **defendendo uma legislação parcimoniosa para o Brasil. Isso se justifica porque, já que o país inicia agora sua tentativa de regular a**

**atividade, o Poder Legislativo poderia expandir a legislação posteriormente, como fizeram Estados Unidos e Canadá.** Sabe-se, contudo, que muito embora este argumento seja plausível, ele não é suficiente, cabendo, portanto, o amadurecimento da ideia e estudos mais aprofundados sobre o tema. (SANTOS; CUNHA, 2015a, p. 41) (grifo nosso).

Da mesma forma, na direção de estudos de Mancuso e Gozetto que, em um de seus trabalhos sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, afirmam que a regulamentação do *lobby* deve ser levada em consideração como uma medida importante, mas deve ser encarada com parcimônia, e não como uma ‘panaceia’. A regulamentação deve fazer parte de uma estratégia ampla e multifacetada para que possa tornar o *lobby* mais equilibrado, virtuoso e ético. (MANCUSO; GOZETTO, 2011). Sabe-se que a regulamentação do *lobby* não é uma ‘ideia consensual’ e que ainda está permeada de várias divergências entre defensores e críticos dessa medida. Os defensores da medida argumentam que ela traz benefícios generalizados ao ‘impor transparência à interação entre lobistas e decisores’. Já para os críticos, há a argumentação de que a regulamentação do *lobby* será ineficiente e poderá redundar no desestímulo da participação política direta dos cidadãos e segmentos sociais afetados por decisões políticas (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Segundo Nóbrega Netto:

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. (NÓBREGA NETTO, 2015, p. 151-152).

Nessa esteira, a regulamentação da atividade de *lobby* no país deve perseguir, num primeiro momento, regulamentar a atividade para dar segurança a quem exerce a atividade de defesa de interesses, dar segurança ao tomador de decisão e oferecer transparência para a interação público-privado, mas, talvez, sem impor muitas exigências para o exercício dessa atividade, ao menos num primeiro momento. O ambiente de regulamentação deve existir, deve primar pela transparência e eficiência, mas deve evitar colocar entraves para que se exerça essa atividade, inclusive para não prejudicar o alcance amplo que a lei deve ter, em especial no sentido de permitir que todos os setores da sociedade civil tenham condições de cumprir os requisitos legais e exercer amplamente a atividade de defesa de interesses, e não serem tolhidas desse exercício por não terem condições de cumprir com muitos requisitos legais por ventura previstos na legislação.

Talvez este seja o melhor caminho para a primeira regulação no país, levando-se em consideração, também, a experiência de outros países e os efeitos práticos da legislação regulamentadora dessa atividade naqueles países, ou seja, não fazer uma legislação muito rigorosa que poderá acarretar efeito contrário à transparência desejada bem como afastar grupos de interesse sem condições (humanas e financeiras) de cumprimento das possíveis exigências que constem da legislação, caso ela seja considerada forte em seus critérios. Também, pode-se inferir que, devido ao longo tempo em maturação, a discussão sobre a regulamentação do exercício da atividade de *lobby* no país ainda não conseguiu reunir uma convergência em torno dela. A preocupação em se ter uma regulamentação para atividade parece ser próxima da realidade, porém, a concordância em como deve ser esta regulamentação, está longe de ser pacífica. Em outro estudo no mesmo ano, Santos e Cunha assim afirmam em suas conclusões e recomendações:

Embora as opiniões dos grupos de interesses e dos assessors parlamentares sugiram um apoio amplo sobre a necessidade de regulamentar a atividade, divergências a respeito de como regulamentar levam a crer que as preferências desses atores apontam para uma regulamentação parcimoniosa. Nesse sentido, um balanço cuidadoso das propostas deve preceder qualquer iniciativa, visto que a controvérsia sobre *como* regulamentar não é nada trivial. (SANTOS; CUNHA, 2015b, p. 48)

Este trabalho de pesquisa certamente não esgotou os estudos possíveis sobre este tema, mesmo com a contribuição que ele proporciona ao universo acadêmico. Como sugestão, outros estudos dentro desta temática podem ser realizados. Estudos que passam por entender, na ótica do tomador de decisão, como deve ser a regulamentação dessa atividade bem como quais fatores têm contribuído para a ainda não regulamentação da atividade até a presente data. Ainda nesta esteira, seria interessante a realização de uma pesquisa junto aos atores que atuam na defesa de interesse sobre as motivações de suas percepções quanto aos tópicos que devam ou não constar da futura legislação que pretende regulamentar esta atividade. Estudos comparativos com as legislações de outros países, em especial com países vizinhos da América do Sul, por, talvez, terem situações e realidades parecidas com as brasileiras. Estudos que apontem outros aspectos que possam contribuir com o combate à corrupção, dentro das relações entre o público e o privado. Enfim, o universo é bastante amplo e há inúmeras formas de contribuição nas variadas áreas do conhecimento humano.

## REFERÊNCIAS

ALEMANNI, Alberto. **Lobbying for Change**: find your voice to create a better society. London: Icon. Books, 2017. 240 p.

ARIS, Manuel. Avances y desafíos en la regulación del lobby en Chile. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 276, p.140-151, jul. /agosto 2018. Disponível em: [http://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC.Aris\\_276.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC.Aris_276.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (ABRIG). Brasília: ABRIG [site], [2019]. Disponível em: <https://abrig.org.br/>. Acesso em: 9 fev. 2019

BELO, Manoel Alexandre Cavalcante. Funções, sistemas e grupamentos no quadro da ciência política contemporânea. **Prim@ Facie**, João Pessoa, n. 2, p. 47-54, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/4409>. Acesso em: 2 out. 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 8. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. v. 1.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2. out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF [1990a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. 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. Brasília, DF (1992). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm). Acesso em: 25 out. 2018

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio 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 nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm). Acesso em: 25 out. 2018

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 619, de 1995**. Dispõe sobre a atividade de grupos de interesse (lobbies) das Prefeituras Municipais junto ao Congresso Nacional e aos órgãos federais, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1134625&filename=Dossie+-PL+619/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1134625&filename=Dossie+-PL+619/1995). Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.713, de 2003.** Regulamenta a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=155119&filename=PL+1713/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=155119&filename=PL+1713/2003). Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.961, de 2015.** Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1349892&filename=PL+1961/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1349892&filename=PL+1961/2015). Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.470, de 2005.** Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=317103&filename=PL+5470/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=317103&filename=PL+5470/2005). Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.132, de 23 de janeiro de 1990.** Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990b. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>. Acesso em 10.out.2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.928, de 2002.** Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=49393&filename=PL+6928/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=49393&filename=PL+6928/2002). Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 11.025, de 2018.** Disciplina a atividade de lobby no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos órgãos e entidades da Administração Pública, nos processos de tomada de decisão, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018c. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1694416&filename=PL+11025/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1694416&filename=PL+11025/2018). Acesso em: 10 out. 2018.



BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 2, de 1995. Altera dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção 1, p. 3140, 14 mar. 1995a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAR1995.pdf#page=34>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 14, de 2011. Acrescenta art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados. **Diário do Câmara dos Deputados**, Brasília, Ano 66, n. 011, p. 5844, 11 fev. 2011. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD11FEV2011.pdf&npagina=236>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 23, de 1995. Altera dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção 1, p. 9377 14 maio 1995b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10MAI1995.pdf#page=45>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Resolução nº 63, de 2000**. Aprova a reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2000a. Disponível em <http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21706>. Acesso em 06.out.2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 83, de 1996. Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto a camara dos deputados para o exercicio de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, Ano 51, n. 075, p. 11963, 30 abr. 1996. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30ABR1996.pdf#page=391>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 87, de 2000. Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. **Diário do Câmara dos Deputados**, Brasília, Ano 55, n. 092, p. 26829, 24 maio 2000b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI2000.pdf#page=303>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 103, de 2007. Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. **Diário do Câmara dos Deputados**, Brasília, Ano 62, n. 214, p. 62928, 27 nov 2007b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27NOV2007.pdf#page=34>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 121, de 1997. Acrescenta inciso ao § 22 do art. 244 da Resolução nº 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Câmara dos Deputados**, Brasília, Ano 52, n. 040, p. 6612, 13 mar. 1997. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13MAR1997.pdf#page=200>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 158, de 2009. Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do lobby. **Diário da Câmara dos Deputados**, Câmara dos Deputados, Brasília, Ano 64, n. 066, p. 14221, 18 fev. 2009. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23ABR2009.pdf#page=57>. Acesso em 06 out.2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 203, de 2001. Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências. **Diário do Câmara dos Deputados**, Câmara dos Deputados, Brasília, Ano 57, n. 020, p. 8395, 6 mar. 2002b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR2002.pdf#page=125>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução nº 337, de 1985. Dá nova redação ao art. 60 do Regimento Interno (à mesa). **Diário do Congresso Nacional**, Câmara dos Deputados, Brasília, Seção 1, p. 8742 27 ago. 1985.. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27AGO1985.pdf#page=32>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]**: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 27, de 2018. 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018a. (Série legislação; 281). *E-book*. Disponível: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 2 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Seminário, Reunião nº 0841T, de 7 de julho de 2016**. Debate sobre o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, e apenso, acerca da regulamentação da atividade de lobby. Brasília, 7 de julho de 2016. 2016a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/seminarios-e-outros-eventos/seminario-da-comissao-de-constituicao-e-justica-e-de-cidadania-a-fim-de-debater-o-projeto-de-lei-no-1-202-2007-e-apanso-que-disciplinam-a-atividade-do-lobby/07-07-2016-lobby>. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações: Família/atividades**. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2016**. Acrescenta Subseção I à Seção I do Capítulo VII do Título III da Constituição Federal, para regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3468160&ts=1567534783531&disposition=inline>. Acesso em: 10 out. 2018.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004. 227p.

CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating Lobbyists: a Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3. p. 422-438, 2007. Disponível em: <https://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1103&context=buschmarart>. Acesso em: 18 set. 2018.

COELHO, Gabriel Rodrigues C.; 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: 23 out. 2018.

CÓRDOVA, David. Regulación del lobby em América Latina. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 276, p. 129-139, jul./agosto 2018. Disponível em: [http://nuso.org/media/articles/downloads/7.TC.Cordova\\_276.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/7.TC.Cordova_276.pdf). Acesso em: 18 set. 2018 e 19 out. 2018.

COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e participação na teoria pluralista. **Cronos**, Natal, v. 8, n. 1, p.215-228, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3175/2565>. Acesso em: 20 maio 2019.

CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. **Revista CEJ**, Brasília, v. 10, n.33, p.78-82, abr./jun. 2006. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20324\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20324_arquivo.pdf). Acesso em: 23 out. 2018

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

\_\_\_\_\_. Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

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

FERREIRA JÚNIOR, N. A.; NOGUEIRA, Patrícia. Lobby e Regulamentação: a busca da transparência nas relações governamentais. In: CUNHA FILHO, Alexandre J.C. da. *et al.* (org.). **48 visões sobre a corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016. 917 p. v. 1.

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

GODWIN, Ken; AINSWORTH, Scott; GODWIN, Erik. **Lobbying and policy making: the public pursuit of private interests**. Washington, D.C.: CQ Press, 2013.

GOLDSTEIN, Kenneth M. **Interest groups, lobbying, and participation in America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. **Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo Norte-americano**. 2012. 101 f. Monografia

(Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Instituições de Controle em Perspectiva Comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 36. 2012, Águas de Lindóia. **Anais** [...]. São Paulo: [S.l.], 2012. p. 1-29. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt12-2/7971-instituicoes-de-controle-em-perspectiva-comparada-a-regulamentacao-do-lobby-nos-eua-e-brasil/file>. Acesso em: 10 out. 2018.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; IANONI, Marcus; MANCUSO, Wagner Pralon. Lobby e reforma política. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 98, p.1-2, 2012. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2012/03/09/lobby-e-reforma-politica/>. Acesso em: 10 out. 2018 e 02 fev. 2019.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o interesse público. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1996. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>. Acesso em: 09 out. 2018.

LIMA, Manolita Correia. **Monografia: a engenharia da produção acadêmica**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2018. (FGV de Bolso 46).

\_\_\_\_\_. Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* **Organicom**, São Paulo, v. 8, n. 14, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139088>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas: O lado escuro da escolha pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p.585-596, maio/jun. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6599/5183>. Acesso em: 2 fev. 2019.

NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. Lobby e a regulamentação no Brasil [manuscrito]: Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização. 2015. 194 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p.29-43, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/928>. Acesso em: 27 set. 2018

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Implementing The OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. In: \_\_\_\_\_. **Lobbyists, governments and public trust**. Paris. Wiley Online Library, 2014, v. 3. 44 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>. Acesso em: 19 out. 2018.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A adoção dos Parâmetros da OCDE para a regulamentação do LOBBY no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 3, 1437-1538, 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7914>. Acesso em: 03 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ricardo José Pereira. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um Projeto de Lei. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 55-63, jan./fev. 1996.

\_\_\_\_\_. Ricardo José Pereira. A regulamentação do Lobby: desafios e parâmetros para sua adoção. In: STPC CAFÉ 2014, 1, 2014, Brasília. **Resumo [...]**. Brasília: Controladoria-geral da União, 2014. p. 27 - 35. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/stpc-cafe-resumo-palestras-2014.pdf/view>. Acesso em: 19 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 196, p.83-93, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496617>. Acesso em: 02 out. 2018.

ROSENTHAL, Alan. **The Third House: lobbyists and lobbying in the States**. 2.ed. Washington: SAGE Publishing, 2001.

RUEL, Thiago Santos. **Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse**. Vitória: CRA-ES, [20--]. Disponível em: [http://craes.org.br/2018/arquivos/artigos/LOBBY\\_28.pdf](http://craes.org.br/2018/arquivos/artigos/LOBBY_28.pdf). Acesso em: 11 set. 2018.

SANTANO, Ana Claudia; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; BLANCHET, Luiz Alberto. O tabu da relação do lobby e políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 49-72, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/5813>. Acesso em: 24 set. 2018.

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. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) -Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1483/1/Tese\\_2008\\_LuizAlbertoSantos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1483/1/Tese_2008_LuizAlbertoSantos.pdf). Acesso em 11 set 2018.

SANTOS, Manoel Leonardo *et al.* **Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência**. Brasília: Ipea, 2017. 66 p. (Texto para Discussão, 2334). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2334mmmm.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2334mmmm.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do Lobby no Brasil:** convergências e divergências. Brasília: IPEA, 2015b. 58p. (Texto para discussão, 2141). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2141.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2141.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Propostas de regulamentação do Lobby no Brasil:** uma análise comparada. Brasília: IPEA, 2015a. 50 p. (Texto para Discussão, 2094). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2094.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2094.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Lobbying in Europe:** hidden influence, privileged access. Berlin: Transparency Internacional, 2015. Disponível em : [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015\\_lobbyingineurope\\_en?e=2496456/12316229](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229). Acesso em: 27 jan. 2019.

UGARTE, Ramiro Álvarez. Democracia y lobby: um marco teórico. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 276, jul./agosto 2018. Disponível em: [http://nuso.org/media/articles/downloads/2.TC.Alvarez\\_Ugarte276.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2.TC.Alvarez_Ugarte276.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.

VALENCIANO, Tiago. **Do pluralismo à poliarquia:** comentários sobre a teoria política de Robert Dahl. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2013. Disponível em [https://www.academia.edu/4532278/Do\\_pluralismo\\_%C3%A0\\_poliarquia\\_coment%C3%A1rios\\_sobre\\_a\\_teor%C3%ADtica\\_de\\_Robert\\_Dahl?auto=download](https://www.academia.edu/4532278/Do_pluralismo_%C3%A0_poliarquia_coment%C3%A1rios_sobre_a_teor%C3%ADtica_de_Robert_Dahl?auto=download). Acesso em: 20 maio 2019.

VANCE, Stephanie. **The Influence Game:** 50 Insider tactics from the Washington, D.C., lobbying world that will get you to yes. New Jersey: John Wiley& Sons, 2012.

VIEIRA, Ricardo Modesto. **O estudo do lobby no legislativo pela abordagem de redes.** Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Brasília: Centro de Formação, treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3623>. Acesso: em 19 out 2018.

VIEIRA, Sonia. **Como elaborar questionários.** São Paulo: Atlas, 2009.

**APÊNDICES**



APÊNDICE A - QUADRO COMPARATIVO DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 (PROJETO ORIGINAL E SUBSTITUTIVOS DO DEPUTADO COLNAGO E DA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL) – REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE *LOBBY* NO BRASIL.

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	<b>Ementa:</b> 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.	<b>Ementa:</b> 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.	<b>Ementa:</b> Disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agente de relações institucionais e governamentais no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público. Federal.
	<b>Art. 1º.</b> Esta lei disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal, e dá outras providências.	<b>Art. 1º.</b> 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.	<b>Art. 1º.</b> Esta lei disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.
			<b>§1º.</b> Podem exercer a atividade de agente de relações institucionais e governamentais:
			<b>I</b> – entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais;
			<b>II</b> – pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.
			<b>§2º.</b> Esta Lei não se aplica:
			<b>I</b> – às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visem à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;
			<b>II</b> – às relações entre particulares e o Poder Público que não tenham por finalidade sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou



TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
			revogar norma jurídica;
			<b>III</b> – à prática de atos em processos judiciais ou em processos ou procedimentos administrativos que exijam atuação privativa de advogado, nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.
<b>PRINCÍPIOS</b>		<b>Art. 2º.</b> 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:	<b>Art. 2º.</b> A representação de interesses nos processos de decisão política disciplinada nesta Lei é atividade legítima que visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País, sendo orientada pelos seguintes princípios:
			<b>I</b> – legalidade;
			<b>II</b> – ética;
		<b>I</b> – transparência e publicidade dos atos;	<b>III</b> – transparência;
			<b>IV</b> – interesse público;
			<b>V</b> – direito de petição;
		<b>II</b> – garantia de livre manifestação de pensamento e participação;	
		<b>III</b> – livre acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal; e	
		<b>IV</b> – garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões.	<b>VI</b> – isonomia.
<b>DEFINIÇÕES</b>	<b>Art. 2º.</b> Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:		<b>Art. 3º.</b> Para os fins desta Lei, considera-se:
	<b>I</b> – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva:		<b>I</b> – processo de decisão política o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;
	<b>a)</b> a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um		

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	regulamento ou norma de caráter administrativo;		
	<b>b)</b> a realização de despesa pública ou a sua modificação;		
	<b>c)</b> a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição;		
	<b>d)</b> a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo;		
	<b>e)</b> a oposição de veto ou sanção de Projeto de Lei ou a ato legislativo equivalente;		
	<b>f)</b> a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão;		
	<b>II</b> – órgão público decisor, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiado por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma;		<b>III</b> – tomador de decisão a autoridade pública ou colegiado competente para conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;
	<b>III</b> – entidade representativa de grupo de interesse, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupos de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa;		
	<b>IV</b> – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por agente público, seu		

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais, ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;		
	<b>V</b> – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;		
	<b>VI</b> – “lobby” ou pressão, 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;		<b>II</b> – grupo de pressão qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;
	<b>VII</b> – 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,		<b>IV</b> – agentes de relações institucionais e governamentais os que exercem a atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão;

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	quando conveniente ao grupo de interesse que representa;		
	<b>VIII</b> – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.		
			<b>V</b> – atividade de representação de interesses a atuação em defesa de argumentos e posições favoráveis ao interesse dos representados em processos de decisão política, bem como o acompanhamento dos processos de decisão política para fins de registro, análise ou divulgação aos representados.
			<b>Parágrafo único.</b> Quando não envolver atividade privativa de advogado, a defesa de interesse individual ou coletivo no curso de processo de decisão política, mesmo quando exercida por profissional da advocacia constituído nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, observará o disposto nesta Lei.
			<b>Art. 4º.</b> Não se considera representação de interesses para os fins desta lei:
			<b>I</b> – a manifestação em defesa de determinado argumento ou posição exercida por pessoas físicas em nome próprio ou por grupos de pressão, em caráter eventual e sem remuneração;
			<b>II</b> – o acompanhamento, como exercício da cidadania, de sessões ou reuniões de órgãos e entidades

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
			públicos, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política;
			<b>III</b> – o comparecimento a sessão ou reunião de órgão ou entidade pública, para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que o convidado não esteja participando de processo de política na qualidade de representante de interesse;
			<b>IV</b> – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;
			<b>V</b> – a solicitação de informações, nos termos da lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.
			<b>Art. 5º.</b> Aos agentes de relações institucionais e governamentais é facultado, no exercício de suas atividades:
			<b>I</b> – avaliar riscos econômicos, sociais, institucionais e operacionais;
			<b>II</b> – monitorar atividade legislativa ou normativa;
			<b>III</b> – enviar argumentos, dados e informações para subsidiar a tomada de decisão política;
			<b>IV</b> – alertar aos órgãos competentes para eventuais vícios de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa ou redação identificados em proposições em tramitação;

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
			V – comunicar, defender ou articular interesses de seus representados na esfera privada, observados o interesse público e as regras de conduta e ética, boa fé e moralidade estabelecidas por suas entidades representativas.
<b>CADASTRAMENTO/ CREDENCIAMENTO</b>	<b>Art. 3º.</b> 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.	<b>Art. 3º.</b> 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.	<b>Art. 7º.</b> Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão requerer seu cadastro perante os órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo, na forma do regulamento ou do regimento interno das Casas Legislativas, conforme o caso.
<b>PUBLICIZAÇÃO DO CADASTRO NA INTERNET</b>		<b>Parágrafo único.</b> O cadastro dos credenciados será público e acessível pela rede mundial de computadores.	
	§1º. No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”.		
	§2º. Aplica-se o disposto no <i>caput</i> deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração pública federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à		

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis.		
	§3º. Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou a entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas.		
	§4º. Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.		
<b>QUARENTENA</b>	§5º. Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.		<b>Art. 11.</b> O exercício da atividade de representação de interesses deve observar o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, no que se refere ao conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal.
			§1º. Caso o agente de relações institucionais e governamentais ocupe cargo de provimento efetivo, deverá estar no gozo da licença a que se refere os artigos 91 e 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no mesmo prazo estabelecido na Lei a que se refere o <i>caput</i> para descaracterização de conflito de interesses.
			§2º. A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses nos quatro

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
			anos subsequentes ao término do mandato.
<b>RENOVAÇÃO DE CREDENCIAIS</b>	§6°. Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.		
	§7°. Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando.		
<b>CURSO DE FORMAÇÃO</b>	§8°. É obrigatória a participação dos representantes referidos no §3°, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de método de prestação de contas.		
			<b>Art. 8°.</b> São garantidas aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 5°, <i>caput</i> , I a V, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário do expediente, respeitadas as regras de funcionamento de cada órgão ou



TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
			entidade e demais restrições estabelecidas em lei ou regulamento.
			§1º. É ainda assegurado aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados o direito de apresentar aos tomadores de decisão:
			I – análises de impacto de proposição legislativa ou regulatória com o intuito de mitigar os riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
			II – estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;
			III – sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório;
			IV – sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.
			§2º. As contribuições oferecidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais nos termos do § 1º não vinculam os tomadores de decisão e sua utilização será sempre discricionária por parte dos órgãos, entidades e dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo.
		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	

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
		de proposição legislativa objeto de sua intervenção;	
		<b>III</b> – membros de quaisquer dos três Poderes;	
		<b>IV</b> – aqueles condenados por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;	
		<b>V</b> – aqueles inabilitados ou que tenham credenciamento suspenso nos termos desta Lei, enquanto durar a suspensão.	
<b>VEDAÇÕES</b>	<b>Art. 4º.</b> É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo.	<b>Art. 5º.</b> É vedado às pessoas e grupos de interesse, no exercício da atividade disciplinada nesta Lei:	<b>Art. 10.</b> Será negado ou suspenso, conforme o caso, o cadastro do agente de relações institucionais e governamentais que:
			<b>I</b> – for condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;
		<b>I</b> – provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo;	<b>II</b> – provocar, direta ou indiretamente, o tomador de decisão com o objetivo de ser contratado, por terceiro interessado, para influenciar no seu resultado;
		<b>II</b> - atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial;	
		<b>III</b> – atuar, gratuita ou onerosamente, com o objetivo de interferir em ato administrativo de caráter vinculado;	
		<b>IV</b> - prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse	<b>III</b> – prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
		público;	público, na forma do regulamento ou regimento interno das Casas Legislativas.
		V - receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito.	
	<b>Parágrafo único.</b> A infração ao disposto no <i>caput</i> acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.	<b>Parágrafo único.</b> A infração ao disposto neste artigo acarretará a suspensão do credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal.	<b>Parágrafo único.</b> A infração ao disposto nos incisos II e III acarretará a suspensão do cadastro do agente de relações institucionais e governamentais pelo prazo de até três anos.
	<b>Art. 5º.</b> As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício da atividade de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação.	<b>Art. 6º.</b> 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.	<b>Art. 6º.</b> Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão a convite ou mediante solicitação, em audiência formal específica ou como expositores em reuniões de audiência pública.
	<b>§1º.</b> Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício das atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes.	<b>Parágrafo único.</b> 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.	

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	<p>§2º. Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.</p>		
			<p>§1º. A solicitação de reunião dirigida a tomador de decisão por agentes de relações institucionais e governamentais poderá ser formalizada pelos agentes de relações institucionais e governamentais por escrito, devendo a solicitação informa a pessoa física ou jurídica, grupo de pressão ou interesse que representam, o assunto a ser tratado e o nome dos que estarão presentes.</p>
			<p>§2º. Uma vez atendida a solicitação a que se refere o §1º, deverá ser disponibilizada pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade.</p>
	<p><b>Art. 6º.</b> É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo, apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício das atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame.</p>		
	<p><b>Parágrafo único.</b> A consulta referida</p>		

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	no <i>caput</i> ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.		
<b>RELATÓRIO DE ATIVIDADES E DE GASTOS</b>	<b>Art. 7º.</b> As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.	<b>Art. 7º.</b> 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).	
	<b>§ 1º.</b> Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada.	<b>§ 1º.</b> 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.	
	<b>§ 2º.</b> Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e	<b>§ 2º.</b> 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	

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR.	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 do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado.	§ 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.	
<b>DIVULGAÇÃO DOS RELATÓRIOS</b>	§ 4º. O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.		
	§ 5º. A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a 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.	§ 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.	
	§ 6º. Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao		

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
	Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.		
	§ 7º. 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, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.	§ 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.	
CONVOCAÇÃO	<b>Art. 8º.</b> A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.	<b>Art. 9º.</b> 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.	
SANÇÕES	<b>Art. 9º.</b> Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, 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.	<b>Art. 11.</b> 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 “ <i>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</i> ”; na Lei nº 8.112, de 1990, que “ <i>Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das</i>	<b>Art. 9º.</b> Constitui ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis, o recebimento, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente de valor superior ao máximo admitido em regulamento, oferecido por agente de relações institucionais ou governamentais com o fim de influenciar a tomada de decisão

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
		<i>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”.</i>	administrativa ou legislativa.
	§ 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no <i>caput</i> , será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.		
	§ 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.		
			§1º. O disposto no <i>caput</i> deste artigo aplica-se também ao agente de relações institucionais e governamentais que oferecer a vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente, induzir à prática do ato de improbidade pelo tomador de decisão ou para ele concorrer de qualquer forma direta ou indireta.
			§2º. O disposto neste artigo não incide sobre doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro destinadas especificamente a campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
		<b>Art. 10.</b> 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,	



TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
		com a suspensão do credenciamento pelo prazo de até 3 anos, sem prejuízo da responsabilidade criminal, quando cabível.	
<b>ISENÇÃO DA APLICAÇÃO DESTA LEI A PESSOAS QUE ATUAM SEM REMUNERAÇÃO</b>	<b>Art. 10.</b> Não se aplica o disposto nesta Lei a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.	<b>Art. 8º.</b> O disposto nesta Lei não se aplica:	
		<b>I</b> – 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;	
		<b>II</b> – 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;	
		<b>III</b> – a quem seja convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade, para expressar opinião, prestar esclarecimentos em reuniões de	

TEMÁTICA	PL 1202/07 original	PL 1202/07 Dep. Colnago	PL 1202/07 Dep. Cristiane
		audiência pública em Comissão ou em Comissão Geral perante o Plenário, mediante convite público de dirigente responsável;	
		<b>IV</b> – às atividades de cunho meramente informativo;	
		<b>V</b> – 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.	
	<b>Art. 11.</b> Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.	<b>Art. 12.</b> Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.	<b>Art. 12.</b> Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Fonte:** O autor (2019), tendo como fonte o site da Câmara dos Deputados. Ordem dos artigos pela segunda coluna PL 1202/2007 original.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS PROFISSIONAIS DE RIG  
(LOBISTAS)

**PERGUNTAS**

**QUESTIONÁRIO FINAL**

**05 de dezembro de 2018**

Meu nome é Abraham Lincoln F. Cardoso. Sou mestrando no CEFOR/CD. Esta é uma pesquisa exclusivamente acadêmica. O sigilo dos respondentes sera mantido. O objetivo desta pesquisa é procurar buscar e entender, na visão dos respondentes, quais possíveis fatores podem estar contribuindo para a não regulamentação da atividade de Relações Institucionais e Governamentais – RIG (*lobby*) no Brasil até o presente momento. Você levará apenas alguns minutos para responder. Muito obrigado e conto com sua colaboração.

Na apreciação do Projeto de Lei nº 1.202/2007, que pretende regulamentar a atividade de RIG, na Câmara dos Deputados, vários tópicos estão sendo discutidos.

Você está familiarizado com o texto do PL 1202/2007 e seus substitutivos?

( ) Sim, muito.      ( ) Sim, um pouco.      ( ) Não.

Com relação à conduta dos profissionais de RIG e as exigências mínimas para o exercício da atividade, responda as questões abaixo em uma escala de 1 a 5, onde **1 é extremamente desnecessário e 5 é extremamente necessário** que esses tópicos permaneçam ou não no texto final do projeto.

Você acha necessária uma lei específica para regulamentar a atividade de RIG (*lobby*)?

1                      2                      3                      4                      5

Você acha necessário o cadastramento junto aos órgãos públicos para exercer a atividade de RIG?

1                      2                      3                      4                      5

Você acha necessária a apresentação de relatório anual ao TCU ou órgão regulador, detalhando as atividades e os gastos realizados?

1                      2                      3                      4                      5

Você acha necessária a divulgação da agenda do profissional de RIG na rede mundial de computadores (internet), contendo as pessoas que participaram de cada reunião e o assunto tratado.

1                    2                    3                    4                    5

Você acha necessária a divulgação na internet dos gastos realizados com a atividade?

1                    2                    3                    4                    5

Você acha necessária a divulgação dos contratos pactuados pelos profissionais de RIG e seus contratantes?

1                    2                    3                    4                    5

Você acha necessária a possibilidade da convocação do profissional de RIG pelas autoridades para prestar esclarecimentos sobre sua atuação e os meios empregados em sua atividade?

1                    2                    3                    4                    5

Você acha que a atividade de RIG (*lobby*) praticada de forma individual e direta pelo interessado, sem remuneração, deveria ficar fora do alcance da legislação que regulamenta a atividade?

1                    2                    3                    4                    5

Você acha necessária uma quarentena para quem atuou em entidades públicas com poder decisório?

1                    2                    3                    4                    5

Você acha necessária a criação de um órgão fiscalizador da atividade?

1                    2                    3                    4                    5

Você poderia elencar outro tópico que NÃO deva constar na regulamentação da atividade de RIG (*lobby*)?

**RESPOSTA:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Você poderia elencar outro tópico que deva constar na regulamentação da atividade de RIG (*lobby*)?

**RESPOSTA:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Na sua percepção, qual é o fator preponderante para a não apreciação do Projeto de Lei que regulamenta a atividade de RIG (*lobby*) até o presente momento?

**RESPOSTA:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### **PERGUNTAS SOBRE O PERFIL DO RESPONDENTE**

Você entende que o curso de formação na área é condição essencial para o exercício da atividade de RIG?

1                      2                      3                      4                      5

Atualmente você está vinculado profissionalmente a qual tipo de assessoria?

( ) Assessoria parlamentar no setor público.

( ) Assessoria parlamentar em confederações, federações, associações ou sindicatos do setor privado.

( ) Assessoria parlamentar de empresa privada.

( ) Escritório de relações governamentais.

( ) Escritório de advocacia.

( ) Nenhuma.

Gênero.

( ) Masculino

( ) Feminino

Formação acadêmica.

( ) Ciência Política.

- Relações Internacionais.
- Direito.
- Administração.
- Economia.
- Comunicação, jornalismo ou relações públicas.
- Área de exatas.
- Outra.

## ANEXOS

### ANEXO A – FICHA DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PL 1202/2007**

Projeto de Lei

**Situação:** Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)

#### **Identificação da Proposição**

**Autor**

**Apresentaçã**

**o**

Carlos Zarattini - PT/SP

30/05/2007

**Ementa**

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.

**Explicação da Ementa**

Define normas para a atividade de lobista.

**Indexação**

Funcionamento, lobby, órgão público, Administração Pública Federal, exigência, Controladoria-Geral da União, credenciamento, representante, órgãos, entidade de classe, empregador, empregado, sociedade civil, pessoa física, pessoa jurídica, indeferimento, pedido, servidor, cargo público, cargo em comissão, período, quarentena, obrigatoriedade, participação, curso de formação, autorização, presença, audiência pública, prestação de contas, (TCU), caracterização, improbidade administrativa, recebimento, vantagens, doação, benefício, presente, fixação, valor, penalidade, infrator.

---

**Informações de Tramitação**

<b>Forma de apreciação de tramitação</b>	<b>Regime de</b>
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário (Art. 155, RICD)	Urgência (Art. 155, RICD)

**Despacho atual:**

<b>Data</b>	<b>Despacho</b>
22/03/2012	ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL N. 1202/2007: À CTASP e CCJC (mérito e art. 54, RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: Ordinário.

---

**Última Ação Legislativa**

<b>Data</b>	<b>Ação</b>
07/12/2016	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Aprovado o Parecer.
12/12/2016	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Publicado em avulso e no DCD de 13/12/16 PÁG. 94 COL. 01, Letra B.
04/04/2018	PLENÁRIO (PLEN) Adiada a discussão em face do encerramento da sessão.

**Apensados****Apensados ao PL 1202/2007 (1)**

PL 1961/2015

**Documentos Anexos e Referenciados**

Avulsos      Legislação Citada      Mensagens, Ofícios e Requerimentos (8)



- Destaques (0) Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (15)
- Emendas (8) Recursos (0)
- Histórico de despachos (2) Redação Final
- **Pareceres Aprovados ou Pendentes de Aprovação**
- Relatório de conferência de assinaturas

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 2/12

<b>Comissão</b>	<b>Parecer</b>
<b>Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)</b>	<b>04/04/2018</b> - Parecer à Emenda de Plenário proferido em Plenário pela Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que conclui pela aprovação desta. <b>26/11/2008 01:00 Reunião Deliberativa Ordinária</b> Aprovado por Unanimidade o Parecer.
<b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</b>	<b>04/04/2018</b> - Parecer à Emenda de Plenário proferido pela Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB- RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação na forma da Subemenda Substitutiva Global de Plenário apresentada. <b>07/12/2016 01:00 Reunião Deliberativa Ordinária</b> Aprovado o Parecer.

### Tramitação

Data	Andamento
▼	

**30/05/2007**                      **PLENÁRIO (PLEN)**

- Apresentação do Projeto de Lei pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP).
- **14/06/2007** Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

Às Comissões de

Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD)

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II Regime de Tramitação: Ordinária

· Encaminhamento de Despacho de Distribuição à CCP para publicação.

**15/06/2007**

**COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

· Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD 16 06 07 PAG 30408 COL 01.

**15/06/2007**

**Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**

· Recebimento pela CTASP.

**26/06/2007**

**Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**

· Designado Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP)

**27/06/2007**

**Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**

· Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 28/06/2007)

**12/07/2007**

**Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**

· Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.

**21/12/2007**

**Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**

· Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CTASP, pelo Dep. Milton Monti

· Parecer do Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP), pela aprovação.

**29/05/2008**                      **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público**  
**(CTASP)**

·                                      Devolvido ao Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP)

**10/07/2008**                      **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público**  
**(CTASP)**

·                                      Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 CTASP, pelo Dep. Milton  
Monti

·                                      Parecer do Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP), pela aprovação.

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 3/12

**12/11/2008** **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) - 10:00 Reunião**

- Retirado de pauta.

**26/11/2008** **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) - 10:00 Reunião**

- Aprovado por Unanimidade o Parecer.

**01/12/2008** **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)**

- Encaminhamento de Parecer à CCP para publicação - Ofício nº 239/2008-CTASP.

**01/12/2008** **COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

- Parecer recebido para publicação.

**02/12/2008** **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Recebimento pela CCJC.

**03/12/2008** **COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

- Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público publicado no DCD de 04/12/08, PÁG 56038 COL 01, Letra A.

**10/12/2008** **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Designado Relator, Dep. Bruno Araújo (PSDB-PE)

**11/12/2008** **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 12/12/2008)

**12/02/2009** **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.

**31/01/2011** **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

- Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Publicação

no DCD do dia 01/02/2011 - Suplemento ao nº 14.

**10/02/2011 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

- Apresentação do REQ 312/2011, pelo Dep. Carlos Zarattini, que solicita o desarquivamento de proposição.

**17/02/2011 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

- Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-312/2011.

**08/04/2011 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Devolvida sem Manifestação.

**20/05/2011 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Designado Relator, Dep. Cesar Colnago (PSDB-ES)

**23/05/2011 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Reabertura do Prazo para Emendas ao Projeto - Art. 166 do RICD (5 sessões ordinárias a partir de 24/05/2011)

**07/06/2011 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.

**13/07/2011 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Apresentação do Requerimento n. 15/2011, pelo Deputado Cesar Colnago (PSDB-ES), que:

"Requer realização de audiência pública na CCJC para discutir a constitucionalidade e juridicidade do PL nº 1.202/2007, do Deputado Carlos Zarattini, que '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".

**02/08/2011 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Aprovado requerimento do Sr. Cesar Colnago que requer realização de audiência pública na CCJC para discutir a constitucionalidade e juridicidade do PL nº 1.202/2007, do Deputado Carlos Zarattini, que "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.

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 4/12

**13/03/2012 PLENÁRIO (PLEN)**

· Apresentação do Requerimento n. 4602/2012, pelo Deputado Cesar Colnago (PSDB-ES), que: "Requer revisão de despacho proferido para tramitação do PL nº 1202, de 2007, que "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", para que a CCJC possa se pronunciar também sobre o mérito da matéria".

**22/03/2012 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

· Deferido o REQ 4602/2012, conforme despacho do seguinte teor: "Defiro, com fundamento no art. 141 do RICD, o pedido contido no Requerimento n. 4602/2012 e revejo o despacho inicial apostado ao Projeto de Lei n. 1202, de 2007, para incluir a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania como competente também quanto ao mérito, na forma do art. 32, inciso IV, letras "d" e "i", do RICD. Por consequência, altere-se o regime de deliberação do Projeto de Lei n. 1202, de 2007, sujeitando-o à apreciação do Plenário, por força do disposto no art. 24, inciso II, letra "e", do RICD. Publique-se. Oficie-se. [ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL N. 1202/2007: À CTASP e CCJC (mérito e art. 54, RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: Ordinário.]".

· ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL N. 1202/2007: À CTASP e CCJC (mérito e art. 54, RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: Ordinário.

**22/03/2012 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

· À CCJC o Memorando nº 26/12 - COPER encaminhando etiqueta com novo despacho a este.

**12/04/2012 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Apresentação do Parecer do Relator n. 1 CCJC, pelo Deputado Cesar Colnago (PSDB-ES).

· Parecer do Relator, Dep. Cesar Colnago (PSDB-ES), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

<b>04/06/2013</b>	<b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) - 14:30</b> <b>Reunião Deliberativa</b> · Retirado de pauta, de ofício, a pedido do Relator.
<b>12/06/2013</b>	<b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</b> · Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 135/2013, pelo Deputado Ricardo Berzoini

(PT-SP), que: "Requer realização de Audiência Pública para discutir o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que 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".

**18/06/2013 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Aprovado requerimento do Sr. Ricardo Berzoini que requer realização de Audiência Pública para discutir o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que 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.

**31/01/2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

· Arquivado nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

**11/02/2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

· Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-304/2015.

**08/04/2015 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Designado Relator, Dep. Paes Landim (PTB-PI)

**14/04/2015 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Devolvida sem Manifestação.

**15/04/2015 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Designada Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ)

**30/06/2015 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

· Apense-se a este(a) o(a) PL-1961/2015.

**02/02/2016 PLENÁRIO (PLEN)**

· Apresentação do Requerimento de Redistribuição n. 3826/2016, pelo Deputado Mendonça Filho

(DEM-PE), que: "Requer a revisão do despacho inicial ao PL nº 1.202, de 2007, incluindo sua tramitação na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado".

**23/02/2016 PLENÁRIO (PLEN)**

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp.jsp?sessionId=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsp?sessionId=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 5/12

· Apresentação do Requerimento de Urgência (Art. 155 do RICD) n. 3986/2016, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), e outros Líderes que: "Requer regime de urgência na apreciação do Projeto de Lei nº 1202/2007, que 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".

**15/04/2016 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

· À CSSF cópia do Ofício 1/16 - ABRIG - Manifestação de interesse em participar institucionalmente dos debates sobre a regulamentação da atividade de Relações Governamentais, no intuito de aprimoramento das proposições que tramitam no Poder Legislativo sobre o tema.

**11/05/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Apresentação do Requerimento n. 99/2016, pelas Deputadaas Cristiane Brasil (PTB-RJ) e outros, que: "Solicito seja realizado Seminário desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara - CCJC em conjunto com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado - CCJ, a fim de debater a regulamentação do lobby".

**18/05/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Aprovado requerimento da Sra. Cristiane Brasil e Do Sr. Esperidião Amin que solicito seja realizado Seminário desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara - CCJC em conjunto com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado - CCJ, a fim de debater a regulamentação do lobby.

**31/05/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Apresentação do Requerimento n. 106/2016, pelo Deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), que: "Requer a inclusão de autoridade no rol de convidados a serem



ouvidos no Seminário que discutirá a regulamentação do Lobby (Requerimento nº 99, de 2016)".

**14/06/2016 Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**

· Indeferido o Requerimento n. 3.826/2016, conforme despacho do seguinte teor: "Indefiro o Requerimento n. 3.826/2016, porque a matéria versada no Projeto de Lei n. 1.202/2007 não se enquadra nos campos temáticos das Comissões de Finanças e Tributação, de Fiscalização Financeira e Controle e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, delimitados, respectivamente, nos incisos X, XI e XVI do art. 32 do RICD. Publique-se. Oficie-se."

**07/07/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Seminário para debater o Projeto de Lei nº 1.202/07 e apenso realizado, em 07/07/2016, no Plenário 1 da Câmara dos Deputados, com a presença dos Senhores expositores: Ministro da Transparência, Fiscalização e Controle Torquato Lorena Jardim, Eduardo Galvão, José Francisco de Araújo Lima Neto, Carlos José Santos da Silva, Igor Barenboim, Luis Roberto Antonik e Peter Bridgman Webster.

**22/09/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Apresentação do Parecer do Relator n. 2 CCJC, pela Deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ).

· Parecer da Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ).

**30/09/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Apresentação do Parecer do Relator n. 3 CCJC, pela Deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ).

· Parecer da Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do PL 1961/2015, apensado, com emendas saneadoras, e, no mérito, pela aprovação, com Substitutivo.

**10/10/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

· Apresentação do Voto em Separado n. 1 CCJC, pelo Deputado Valmir Prascidelli (PT-SP).

**19/10/2016 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) - 10:00**

***Reunião Deliberativa***

· Proferido o Parecer.

- Vista conjunta aos Deputados Chico Alencar, Félix Mendonça Júnior, Marcos Rogério e Valmir Prascidelli.

**24/10/2016**                    **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Prazo de Vista Encerrado

**26/10/2016**                    **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

- Apresentação da Complementação de Voto, CVO 1 CCJC, pela Dep. Cristiane Brasil

- Parecer com Complementação de Voto, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), pela constitucionalidade, com emendas, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste e do PL 1961/2015, apensado, com Substitutivo.

**07/12/2016**                    **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) - 10:00**  
***Reunião Deliberativa***

- Apresentado Requerimento de Retirada de Pauta, de autoria dos Deputados Luiz Couto e Valmir Prascidelli.

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...)

- Prejudicado Requerimento de Retirada de Pauta por ter sido afastado da pauta pelos seus autores.

- A Relatora apresentou Complementação de Voto.

- Aprovado o Parecer.

**08/12/2016 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

- Parecer recebido para publicação.

**12/12/2016 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

- Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Publicado em avulso e no DCD de 13/12/16 PÁG. 94 COL. 01, Letra B.

**04/07/2017 PLENARIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**05/07/2017 PLENÁRIO (PLEN) - 13:55 Sessão Deliberativa Extraordinária**

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**10/07/2017 PLENÁRIO (PLEN) - 18:30 Sessão Deliberativa Extraordinária**

- Matéria não apreciada em face do cancelamento da Ordem do Dia.

**11/07/2017 PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**01/08/2017 PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**08/08/2017 PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**09/10/2017 PLENÁRIO (PLEN) - 17:02 Sessão Deliberativa Extraordinária**

- Aprovado o Requerimento do Dep. Caetano, na qualidade de Líder do PT, que solicita inversão de pauta para apreciação da Ordem do Dia na seguinte sequência: 1) PLP nº 76/2007; e 2) PL nº 6424/2016, sobre os demais itens da pauta.

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**13/10/2017 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

- Encaminhada à publicação (republicação em avulso).

**17/10/2017**                    **PLENÁRIO (PLEN) - 09:40 Sessão Deliberativa Extraordinária**

·                                    Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**24/10/2017**                    **PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

·                                    Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**18/12/2017**                    **PLENÁRIO (PLEN) - 18:00 Sessão Deliberativa Extraordinária**

·                                    Matéria não apreciada em face do encerramento da Ordem do Dia.

**19/12/2017**                    **PLENÁRIO (PLEN) - 13:00 Sessão Deliberativa Extraordinária**

·                                    Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

**19/12/2017**                    **PLENÁRIO (PLEN)**

·                                    Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que requer regime de urgência na apreciação do Projeto de Lei nº 1202/2007, que 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

·                                    Alteração do Regime de Tramitação desta proposição em virtude da Aprovação do REQ 3986/2016  
=> PL 1202/2007.

**19/12/2017**                    **PLENÁRIO (PLEN) - 18:01 Sessão Deliberativa Extraordinária**

·                                    Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?jsessionId=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionId=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 7/12

- 21/03/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 13:00 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
- 21/03/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 17:39 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
- 27/03/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 09:31 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
- 27/03/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 14:35 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
- 27/03/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 16:11 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Retirado de pauta, de ofício.
- 02/04/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 16:33 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
- 03/04/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 09:31 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
- 04/04/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 09:31 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Discussão em turno único.
  - Votação do Requerimento do Dep. Ivan Valente (PSOL-SP), que solicita votação nominal para o Requerimento de retirada de pauta deste Projeto de Lei.
  - Encaminhou a Votação o Dep. Ivan Valente (PSOL-SP).
  - Verificação da votação, solicitada pelos Deputados Erika Kokay, na qualidade de Líder do PT; e Simão Sessim, na qualidade de Vice-Líder do Bloco Parlamentar PP, PODE, AVANTE e PEN, em razão do resultado proclamado pela Mesa: "Rejeitado o Requerimento", passando-se à votação pelo processo nominal.
  - Prejudicada a votação do Requerimento por falta de quórum. Sim: 11; não: 231; abstenção: 2; total: 244.
  - Adiada a discussão em face do encerramento da sessão.
- 04/04/2018** **PLENÁRIO (PLEN) - 13:32 Sessão Deliberativa Extraordinária**
- Discussão em turno único. DCD 05 04 18 PÁG 198 COL 01.

- Votação do Requerimento do Dep. Ivan Valente (PSOL-SP), que solicita votação nominal para o Requerimento de retirada de pauta deste Projeto de Lei.
- Encaminhou a Votação o Dep. Ivan Valente (PSOL-SP).
- Verificação da votação, solicitada pelos Deputados Ságuas Moraes, na qualidade de Líder do PT; Mauro Pereira, na qualidade de Líder do PMDB; e Davidson Magalhães, na qualidade de Líder do PCdoB, em razão do resultado proclamado pela Mesa: "Rejeitado o Requerimento", passando-se à votação pelo processo nominal.
- Prejudicada a votação do Requerimento por falta de quórum. Sim: 15; não: 234; abstenção: 1; total: 250.
- Adiada a discussão em face do encerramento da sessão.

**04/04/2018**                    **PLENÁRIO (PLEN) - 16:31 Sessão Deliberativa Extraordinária**

- Discussão em turno único.
- Discutiu a Matéria o Dep. Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).
- Encerrada a discussão.
- O projeto foi emendado. Foi apresentada a Emenda de Plenário de nº 1.
- Designada Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB -RJ), para proferir Parecer à Emenda de Plenário pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Parecer à Emenda de Plenário proferido em Plenário pela Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que conclui pela aprovação desta.

- Designada Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), para proferir Parecer à Emenda de Plenário pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
- [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 8/12

**04/04/2018** **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) - 16:31**

*Sessão Deliberativa*

- Parecer à Emenda de Plenário proferido pela Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação na forma da Subemenda Substitutiva Global de Plenário apresentada.

**04/04/2018 PLENARIO (PLEN) - 16:31 Sessão Deliberativa Extraordinária**

- Adiada a votação em face do encerramento da Ordem do Dia.

**05/04/2018 COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**

- Encaminhada à publicação. Emenda de Plenário e Parecer Proferido em Plenário pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania à Emenda de Plenário. Publicado em avulso e no DCD 06/04/18 PÁG 191 COL 01., Letra C.

**10/04/2018 PLENARIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

- Retirado de pauta, de ofício.

**17/04/2018 PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão Deliberativa Ordinária**

- Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

#### **Detalhamento dos Documentos Anexos e Referenciados**

**PL 1202/2007** **Emendas apresentadas**

**PL 1202/2007** **Histórico de Despachos**

<b>Data</b>	<b>Despacho</b>
14/06/2007	As Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II Regime de Tramitação: Ordinária
22/03/2012	ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL N. 1202/2007: A CTASP e CCJC (mérito e art. 54, RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: Ordinário.

**PL 1202/2007** **Pareceres apresentados**

**Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

<b>Pareceres, Substitutivos e Votos</b>	<b>Tipo de proposição</b>	<b>Data de apresentação</b>	<b>Autor</b>	<b>Descrição</b>
PRL 1 CCJC => PL 1202/2007	Parecer do Relator	12/04/2012	Cesar Colnago	Parecer do Relator, Dep. Cesar Colnago (PSDB-ES), pela técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.
SBT 1 CCJC => PL 1202/2007	Substitutivo	12/04/2012	Cesar Colnago	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.

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp.jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idPropo...) 9/12



PRL 2 CCJC => PL 1202/2007	Parecer do Relator	22/09/2016	Cristiane Brasil	Parecer da Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB- RJ).
SBT 2 CCJC => PL 1202/2007	Substitutivo	22/09/2016	Cristiane Brasil	Disciplina a atividade de relações governamentais ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
PRL 3 CCJC => PL 1202/2007	Parecer do Relator	30/09/2016	Cristiane Brasil	Parecer da Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB- RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do PL 1961/2015, apensado, com emendas saneadoras, e, no mérito, pela aprovação, com Substitutivo.
SBT 3 CCJC => PL 1202/2007	Substitutivo	30/09/2016	Cristiane Brasil	SUBSTITUTIVO.
VTS 1 CCJC => PL 1202/2007	Voto em Separado	10/10/2016	Valmir Prascidelli	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.

CVO 1 CCJC => PL 1202/2007	Complementação o de Voto	26/10/2016	Cristiane Brasil	Parecer com Complementação de Voto, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ),
SBT 4 CCJC => PL 1202/2007	Substitutivo	26/10/2016	Cristiane Brasil	Disciplina a atividade de representação de interesses mediante relações governamentais no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
PAR 1 CCJC => PL 1202/2007	Parecer de Comissão	07/12/2016	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	Aprovado o Parecer.. Parecer com Complementação de Voto, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ),

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idProp...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idProp...) 10/12

SBT-A 1 CCJC	Substitutivo	08/12/2016	Comissão de	Substitutivo adotado pela CCJC ao PL
=> PL 1202/2007	adotado pela		Constituição e	1202/2007.
	Comissão		Justiça e de	
			Cidadania	
PEP 1 CCJC =>	Parecer às	04/04/2018	Cristiane Brasil	Parecer à Emenda de Plenário proferido pela
PL 1202/2007	Emendas de			Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), pela
	Plenário			constitucionalidade, juridicidade técnica
				legislativa; e, no mérito, pela aprovação na
				forma da Subemenda Substitutiva Global de
				Plenário apresentada.

### Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)

<b>Pareceres, Substitutivos e Votos</b>	<b>Tipo de proposição</b>	<b>Data de apresentação</b>	<b>Autor</b>	<b>Descrição</b>
PRL 1 CTASP => PL 1202/2007	Parecer do Relator	21/12/2007	Milton Monti	Parecer do Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP), pela aprovação.
PRL 2 CTASP => PL 1202/2007	Parecer do Relator	10/07/2008	Milton Monti	Parecer do Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP), pela aprovação.

PAR 1 CTASP => PL 1202/2007	Parecer de Comissão	26/11/2008	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público	Aprovado por Unanimidade o Parecer.. Parecer do Relator, Dep. Milton Monti (PR-SP), pela aprovação.
PEP 1 CTASP => PL 1202/2007	Parecer às Emendas de Plenário	04/04/2018	Cristiane Brasil	Parecer à Emenda de Plenário proferido em Plenário pela Relatora, Dep. Cristiane Brasil (PTB-RJ), pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que conclui pela aprovação desta.

**PL 1202/2007 Mensagens, Ofícios e Requerimentos**

**Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)**

<b>Número</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data de apresentação</b>	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>
REQ 15/2011 CCJC => PL	Requerimento	13/07/2011	Cesar Colnago	Requer realização de audiência pública na CCJC para discutir a constitucionalidade e juridicidade do PL n°

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idProp...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idProp...) 11/12

1202/2007				1.202/2007, do Deputado Carlos Zarattini, que "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.
REQ 135/2013 CCJC => PL 1202/2007	Requerimento de Audiência Pública	12/06/2013	Ricardo Berzoini	Requer realização de Audiência Pública para discutir o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que 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.
REQ 99/2016 CCJC => PL 1202/2007	Requerimento	11/05/2016	Cristiane Brasil	Solicito seja realizado Seminário desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara - CCJC em conjunto com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado - CCJ, a fim de debater a regulamentação do lobby.
REQ 106/2016 CCJC => PL 1202/2007	Requerimento	31/05/2016	Osmar Serraglio	Requer a inclusão de autoridade no rol de convidados a serem ouvidos no Seminário que discutirá a regulamentação do Lobby (Requerimento nº 99, de 2016).

### PLENÁRIO (PLEN)

Número	Tipo	Data de apresentaçã o	Autor	Ementa
REQ 312/2011 => PL 1202/2007	Requerimento de Desarquivament o de Proposições	10/02/2011	Carlos Zarattini	Requer o desarquivamento de proposições.

REQ 4602/2012 => PL 1202/2007	Requerimento de Redistribuição	13/03/2012	Cesar Colnago	Requer revisão de despacho proferido para tramitação do PL nº 1202, de 2007, que "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", para que a CCJC possa se pronunciar também sobre o mérito da matéria.
REQ 3826/2016 => PL 1202/2007	Requerimento de Redistribuição	02/02/2016	Mendonça Filho	Requer a revisão do despacho inicial ao PL nº 1.202, de 2007, incluindo sua tramitação na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.
REQ 3986/2016 => PL 1202/2007	Requerimento de Urgência (Art. 155 do RICD)	23/02/2016	Carlos Zarattini	Requer regime de urgência na apreciação do Projeto de Lei nº 1202/2007, que 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

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp.jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idProp...](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp.jsessionid=C1014AECEFAEBB610E6FCF3F374B150D.proposicoesWebExterno1?idProp...) 12/12

ANEXO B – TEXTO ORIGINAL E JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007.

**PROJETO DE LEI Nº 1202, DE 2007**

**(Do Sr. Carlos Zarattini)**

*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.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º.** Esta Lei 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.

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

- I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva:
  - a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo;
  - b) a realização de despesa pública ou a sua modificação;
  - c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição;
  - d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo;
  - e) a aposição de veto ou sanção a Projeto de Lei ou a ato legislativo equivalente;
  - f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão;
- II – órgão público decisor, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiada por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma;
- III – entidade representativa de grupo de interesse, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa;
- IV – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou

quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

V – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

VI – “lobby” ou pressão, 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;

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;

VIII – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.

**Art. 3º.** 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.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”.

§ 2º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis.



§ 3º Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas.

§ 4º Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.

§ 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.

§ 7º Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando.

§ 8º É obrigatória a participação dos representantes referidos no § 3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

**Art. 4º.** É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo.

Parágrafo único. A infração ao disposto no *caput* acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.

**Art. 5º.** As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes.

§ 2º Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.

**Art. 6º.** É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame.

Parágrafo único. A consulta referida no *caput* ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

**Art. 7º.** As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada.

§ 2º Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR.

§ 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 do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado.

§ 4º O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.

§ 5º A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a 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.

§ 6º Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

§ 7º 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, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.

**Art. 8º.** A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

**Art. 9º.** Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, 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.

§ 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no *caput*, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

**Art. 10.** Não se aplica o disposto nesta Lei a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.

**Art. 11.** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras proposições têm tentado regulamentar a atuação dos “lobbies” na Administração Federal. A proposição que mais perto chegou desse propósito foi o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do então Senador Marco Maciel, que chegou a ser aprovado pelo Senado Federal, mas que, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, recebeu parecer pela sua inconstitucionalidade em face dos art. 51, III e IV e 52, XII e XIII da Constituição.

Entendeu naquela ocasião a Câmara dos Deputados que as atividades de “lobby” no Poder Legislativo somente poderia ser regulada 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.

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.

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “lobby” no Parlamento. Para muitos, o “lobby” é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança.

Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade. Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulação das atividades de “lobby”, os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo.

Limita-se a conduta dos lobistas, e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos nem tampouco conflitos de interesse. Garante-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas.

Iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão, cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. O Projeto de Resolução nº 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº 72, do Senador Lúcio Alcântara, trafegam nessa direção, mas contudo de maneira ainda pouco suficiente.

Por isso, entendemos conveniente, necessário e oportuno apresentar a presente proposição, que dá ao tema tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como

recomendável, mas acolhendo, também, as propostas contidas nas proposições citadas, que, embora simplificadas, contemplam as medidas essenciais para a regulamentação do “lobby” no âmbito da Administração Federal.

O tema, aliás, reveste-se de muito maior atualidade na medida em que casos de corrupção, envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório. A revista Exame, em junho de 2005, publicou extensa reportagem, que dá a dimensão do problema, cuja regulamentação, embora tardia, é indispensável.

Portanto, para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do “lobby” parlamentar e no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, clamamos aos Ilustres Pares pela aprovação desta proposição, cujo interesse é de toda a sociedade brasileira.

Sala das Sessões, em 30 de Maio de 2007.

Deputado Carlos Zarattini PT-SP

ANEXO C – PARECER E SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007  
APRESENTADOS PELO RELATOR DEPUTADO CÉSAR COLNAGO NA CCJ DA CD.

### **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 Novais<sup>1</sup>, 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 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 Coelho<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup>MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. *Democracia Participativa na Constituição Brasileira*. In Revista de Informação Legislativa do Senado Federal. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

<sup>2</sup> 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.arcos.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.



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.

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 Rodrigues<sup>3</sup>, 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 Graziano<sup>4</sup>, cientista político, afirmou na Revista de Ciências Sociais que, no tocante à regulamentação do

---

<sup>3</sup> 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.

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)

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 Oliveira<sup>5</sup> 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*

---

<sup>4</sup> 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>

<sup>5</sup> 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.

*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, estagio 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.*

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*”<sup>6</sup>.

Vale destacar ainda, que a palavra lóbi 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 negociatas 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 lóbi, 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 lóbi*”, preferiu nomear como “Código de Conduta dos Representantes de Interesses”, ou “*CODE OF CONDUCT FOR INTEREST REPRESENTATIVES*”<sup>7</sup>, vez que também naquele continente há críticas quanto à formalização da atividade do lóbi. Entendemos que cabe modificação na redação da ementa e do art. 1º para retirar a possibilidade de interpretação pejorativa da regulamentação da atividade.

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14ed. Malheiros, São Paulo, 2001. P. 381.

<sup>7</sup> Acessível em [http://ec.europa.eu/transparency/docs/323\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf)

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 iguais 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 jurídica 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

ANEXO D - PARECER E SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007  
APRESENTADOS PELA RELATORA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL NA CCJ DA  
CD.

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007**

**(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

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, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado CARLOS ZARATTINI

**Relatora:** Deputada CRISTIANE BRASIL

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, pretende disciplinar “a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”.

Em sua justificativa, o nobre autor esclarece que “[...] *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 a essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança [...] Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade*”.

Adiante, aduz que “[...] iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão, cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. O Projeto de Resolução nº. 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº. 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº. 72, do Senador Lúcio Alcântara, trafegam nessa direção, mas de maneira ainda pouco suficiente”.

Finalmente, conclui que, “[...] por isso, entendemos conveniente, necessário e oportuno apresentar a presente proposição, que dá ao tema tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como recomendável, mas acolhendo, também, as propostas contidas nas proposições citadas, que, embora simplificadas, contemplam as medidas essenciais para a regulamentação do ‘lobby’ no âmbito da Administração Federal”.

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

Em seguida, neste Órgão Colegiado, a matéria foi objeto de audiência pública, realizada no dia 31 de agosto de 2015, que teve como convidados o ex-Senador Marco Maciel, Vice-Presidente do Partido Democratas; 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.

No debate, travado na aludida audiência pública, foi sugerido que a regulamentação do ‘lobby’ vai tornar mais fácil separar a defesa de interesses legítimos da corrupção e tráfico de influência. Ademais, a Carta Política requer a participação de toda a sociedade, que pode se representar nas decisões, por meio do ‘lobby’.

Em 22 de março de 2012, o Presidente desta Casa reviu o despacho inicial apostado ao Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, para incluir esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania como competente também quanto ao mérito, na forma do artigo 32, inciso IV, alíneas ‘d’ e ‘i’, do Regimento Interno.

Por consequência, foi alterado o regime de deliberação da proposição, passando a estar sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, por força do disposto no artigo 24, inciso II, alínea ‘e’, do Regimento Interno.



Em seguida, o Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, de autoria dos Deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar, que “*disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências*”, foi apensado à proposição em análise.

É o relatório.

## II – VOTO DA RELATORA

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciar as proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do artigo 32, inciso IV, alíneas ‘a’, ‘d’ e ‘i’, do Regimento Interno.

Com relação aos requisitos de constitucionalidade formal, verifica-se que o Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e o Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, obedecem às normas constitucionais relativas à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (artigo 24, inciso I, da Constituição Federal) e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (artigo 48, *caput*, da Constituição Federal).

No entanto, quanto à iniciativa legislativa, a proposição principal e a apensada apresentam disposições que violam o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Constituição Federal, porquanto tratam de matérias pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, bem como ao regime jurídico dos servidores públicos, as quais, por efeito de sua natureza mesma, se inserem na esfera de iniciativa privativa do Presidente da República.

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).

Entre tais disposições, mencionem-se, no projeto principal: o parágrafo 1º. do artigo 3º., que atribui competências à Controladoria-Geral da União, órgão da Presidência da República; e o parágrafo 2º. do artigo 9º., que trata de infração disciplinar apenada com a pena de demissão, prevista no inciso IV do artigo 132 da Lei nº. 8.112, de 1990.

Deste modo, então, apresentamos o anexo Substitutivo aos projetos de lei em exame, com vistas a sanar os vícios de inconstitucionalidade apontados.

Cabe ressaltar que o escopo das alterações sugeridas no Substitutivo é o de estabelecer uma norma geral dispendo sobre a regulamentação e a fiscalização da atividade de ‘lobistas’, sem interferência na atuação dos Poderes constituídos, modificação ou supressão de competências de órgãos estatais.

Nesse contexto, o Substitutivo ora apresentado não viola o princípio da Separação dos Poderes, bem como está em perfeita consonância com os princípios da moralidade e da legalidade da Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

Quanto à juridicidade, o conteúdo das proposições em análise, afora as disposições acima referidas, está conforme o direito, não discrepando da ordem jurídica vigente.

No que concerne à técnica legislativa e à redação empregadas na elaboração das proposições, estas se encontram de acordo com os ditames da Lei Complementar nº. 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº. 107, de 2001. Fazem-se exceções, apenas, no projeto principal, ao *caput* e ao parágrafo 2º. do artigo 7º. e ao parágrafo 1º. do artigo 9º., que fazem referência à Unidade de Referência Fiscal – UFIR, extinta pelo parágrafo 3º. do artigo 29 da Medida Provisória 2095-76; e ao parágrafo 6º. do artigo 7º., que faz remissão à Lei nº. 4.137, de 1962, revogada pela Lei nº. 8.884, de 1994, e, posteriormente, pela Lei nº. 12.529, de 30 de novembro de 2011.

No mérito, concordamos com a necessidade de regulamentar a prática do ‘lobby’ no âmbito do Poder Legislativo e da Administração Pública dos três Poderes da União. As proposições em análise procuram tratar a atividade de ‘lobby’ como relações governamentais, em nome de clientes identificáveis, dentro da lei e da ética, o que poderá contribuir para a atuação mais transparente desses grupos de pressão ou interesse e a fiscalização mais fácil dessas atividades por parte do Poder Público.

Nessa linha, sugerimos a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o aperfeiçoamento e a aprovação do Substitutivo anexo, que procura dar à lei projetada redação mais clara e objetiva.

Adotamos, para a apresentação do substitutivo ora em baila, as sugestões trazidas pelo nobre autor do projeto, Deputado Carlos Zarattini, bem como importante contribuição de diversos

profissionais do setor e *experts* no tema, que puderam debater amplamente em audiência pública realizada no dia 07 de julho do corrente ano.

*Ab initio*, entendemos ser pertinente apresentar uma nova denominação a atividade ora regulamentada. Dessarte, devemos por oportuno denominá-la de atividade de representação de interesse, vez que se assemelha, corretamente, as diretrizes da presente regulamentação. Sendo assim, tivemos o cuidado de firmar um conceito mais amplo e detalhado da atividade de representação de interesse, para os fins deste Projeto de Lei.

Além disso, de modo a esclarecer o intuito da regulamentação da atividade de representação de interesse, norteando sua prática segundo os valores do Estado de Direito brasileiro, foram trazidos ao presente PL os princípios éticos e morais que devem se submeter os representantes de interesse.

Em prosseguimento, foi inserida valiosa regra à proposição, na forma da alínea “c” do Art. 1º. Isto porque, esta norma evita que haja conflito normativo com o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, de forma que não há prevalência de uma sobre a outra, nas situações aqui alinhavadas.

Outrossim, asseveramos que OCDE – Organização de Cooperação dos Estados em Desenvolvimento, assim como a Transparência Internacional sugerem que os países busquem a regulamentação do Lobby tomando por base três importantes e inquestionáveis princípios: Ética, Transparência e Acesso.

A proposta aqui apresentada contempla os três pilares sugeridos pelos dois organismos internacionais, ao estabelecer tais princípios nos incisos do art. 2º.

Ao final, incluímos o recebimento de qualquer tipo de recompensa em decorrência da atividade de representação de interesse no rol dos atos caracterizados como improbidade administrativa. Isto, concluímos, trará segurança para a atividade, bem como irá responsabilizar seus transgressores, em suas diversas esferas jurisdicionais.

Por derradeiro, enaltecemos, igualmente, a iniciativa do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, de autoria dos Deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar, vez que a denominação utilizada para a atividade de ‘lobby’, coaduna-se com os ideais dante sustentados e apresentados neste Substitutivo. Contudo, pedimos vênias para divergir quanto a previsão de criação de um

Conselho de Classe Profissional, pois entendemos ser mais apropriada a criação de Órgãos de Controle, que, porém, invoca competência exclusiva do Poder Executivo.

Deste modo, pelas precedentes razões, nosso voto é pela constitucionalidade, com as emendas supressivas saneadoras ora apresentadas, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do substitutivo ora ofertado.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007****(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

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, e dá outras providências.

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA Nº 1**

Suprima-se o §1º do artigo 3º do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007****(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

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, e dá outras providências.

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA Nº 2**

Suprima-se o §2º do artigo 9º do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**PROJETO DE LEI Nº. 1.961, de 2015****(Apensado ao o PL nº. 1.202, de 2007)**

Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA Nº 3**

Suprima-se o Art. 3º do Projeto de Lei nº 1.961, de 2015.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007****(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

Disciplina a atividade de relações governamentais ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina as atividades de relações governamentais exercidas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos, em processos de decisão política em que não exerçam o poder de decisão, em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política.

Parágrafo único. Esta lei não se aplica:

- I - às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visam à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;
- II - às relações entre Administração e administrado que não tenham a função de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;
- III - a processos judiciais e a processos ou procedimentos administrativos que não impliquem sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica.

Art. 2º A participação em processos de decisão política disciplinada nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios:

- I – legalidade;
- II – ética;
- III – transparência;
- IV – garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas.

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

- I - processo de decisão política, o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público de natureza normativa, regulatória ou legislativa, que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;



II – relações governamentais, a participação social em processos de decisão política, incluindo o acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política, bem como a representação e a defesa de interesses no curso de processo de decisão política;

III - grupo de pressão, qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;

IV – representação de interesses, ostentação de posições próprias ou de terceiro, autorizado por esse, perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados;

V – tomador de decisão, a autoridade pública ou colegiado incumbido de conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política.

Art. 4º Não será considerada representação de interesse para os fins do dispostos nesta Lei:

I – o exercício eventual do direito de petição no curso de processo de decisão política, em nome próprio e sem remuneração;

II – o acompanhamento de sessões públicas, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política, como exercício de cidadania e sem a finalidade de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

III – o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que a pessoa convidada não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V – a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Art. 5º É legítimo e garantido o direito de representação de interesses em processos de decisão política com o intuito de contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País.

Art. 6º Considera-se profissional de Relações Governamentais aquele apto a realizar práticas relacionadas à representação e defesa de interesses em processo de decisão política no intuito de:

I - mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública;

III – monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições;

IV- apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política;

V - alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

Art. 7º Os profissionais de relações governamentais poderão requerer seu credenciamento, perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo na forma do regulamento.

§ 1º A solicitação à autoridade administrativa ou legislativa para agendamento de reunião deverá ser feito de forma escrita.

§ 2º Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados junto aos órgãos da Administração pública declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

Art. 8º O profissional de relações governamentais pautará sua atividade considerando a moralidade, boa-fé, legislação vigente e o interesse social.

Art. 9º Os profissionais de relações governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão, à convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública.

Art. 10. É garantido ao profissional de relações governamentais apresentar aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo sugestões de:

I - análise de impacto de proposição legislativa ou regulatória;

II - estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;

III - emendas, substitutivos e demais proposições legislativa ou regulatória;

IV - requerimento de redistribuição a comissão temática no âmbito do processo legislativo;

V - requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

Art. 11. Constitui ato de improbidade, sujeito às sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o caput deste artigo ao profissional de relações governamentais que induza à prática do ato de improbidade ou para ele concorra ou dele se beneficie, de qualquer forma direta ou indireta.

Art. 12. Será negado o registro perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo aos profissionais de relações governamentais que:

I - tenha sido condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;

II - seja tomador de decisão ou tenha outra incompatibilidade funcional, enquanto durar a incompatibilidade;

III - tenha o registro cassado pelo Conselho de Ética da entidade de classe específica.

Art. 13. É vedado o exercício de representação de interesses à aquele que tenha exercido cargo público, de provimento efetivo ou comissionado, ou função pública, direta ou indiretamente, no prazo de 12 meses contados de sua dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria.

Parágrafo único: no caso daquele que tenha exercido mandato de chefe do poder executivo é vedado o exercício de representação de interesses no período de 04 anos, contados término do mandato.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL** Relatora

ANEXO E – COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO AO PARECER E SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 APRESENTADOS PELA RELATORA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL NA CCJ DA CD.

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007**

**(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

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, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado CARLOS ZARATTINI

**Relatora:** Deputada CRISTIANE BRASIL

**COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO**

Considerando a leitura do parecer nesta Comissão, seguido dos pedidos de vistas, e tendo ouvido as mais diversas dúvidas, indagações e sugestões levantadas pelos meus nobres pares, além de apontamentos de diversos interessados no aperfeiçoamento da presente proposição, apresentamos neste momento complementação de voto, com o fim de dispor novo substitutivo com o escopo de formatar um texto que elimine os pontos de dúvida e de eventual controvérsia levantados ao substitutivo anteriormente apresentado.

Assim, entendemos adequado unificar os sujeitos a que se destinam esta proposição, passando a denomina-los como “agentes de relações governamentais”, sendo estes todos aqueles que exercerem a representação de interesses nas relações governamentais, conceitos estes descritos de forma objetiva no artigo 3º do presente do substitutivo.

Alteramos também a redação do artigo 10º, que trata das garantias dos referidos agentes, esclarecendo que a suas sugestões de alterações no processo de decisão política serão feitas aos membros do Poder Legislativo e Executivo sendo que tais sugestões não serão vinculativas e sua utilização será discricionária por parte destes membros.

Por último, adequamos art. 13º de modo a atrelar o exercício da atividade de representação de interesse à Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que regula os casos de conflito de interesses, mantendo maior consonância jurídica dentro do ordenamento.

Neste sentido, nosso voto é pela constitucionalidade, com as emendas supressivas saneadoras ora apresentadas, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, e, no mérito, pela aprovação destes, na forma do novo substitutivo ofertado.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007****(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

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, e dá outras providências.

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA Nº 1**

Suprima-se o §1º do artigo 3º do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007****(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)**

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, e dá outras providências.

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA Nº 2**

Suprima-se o §2º do artigo 9º do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI Nº. 1.961, de 2015****(Apensado ao o PL nº. 1.202, de 2007)**

Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências.

**EMENDA SUPRESSIVA SANEADORA Nº 3**

Suprima-se o Art. 3º do Projeto de Lei nº 1.961, de 2015.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007

(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)

Disciplina a atividade de representação de interesses mediante relações governamentais no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação de interesses nas relações governamentais em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política, exercidas por:

- I - entidades representativas de interesse coletivo do setores econômico e social; e
- II - pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.

Parágrafo único. Esta lei não se aplica:

- I - às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visam à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;
- II - às relações entre Administração e administrado que não tenham a função de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;
- III - a processos judiciais e a processos ou procedimentos administrativos que não impliquem sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica.

Art. 2º A participação em processos de decisão política disciplinada nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - ética;

III - transparência;

IV - garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas.

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

- I - processo de decisão política: o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público de natureza normativa, regulatória ou legislativa, que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;
- II - grupo de pressão: qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;
- III - tomador de decisão: a autoridade pública ou colegiado incumbido de conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;
- IV - agentes de relações governamentais: aqueles que exerçam a atividade de representação de interesses nas relações governamentais;
- V - atividade de representação de interesses: ostentação de posições próprias ou de terceiro, autorizado por esse, perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados;
- VI - relações governamentais, a participação social em processos de decisão política, incluindo o acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política, bem como a representação de interesses no curso de processo de decisão política;

Art. 4º Não será considerada representação de interesse para os fins do disposto nesta Lei:

- I - o exercício eventual do direito de petição no curso de processo de decisão política, em nome próprio e sem remuneração;
- II - o acompanhamento de sessões públicas, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política, como exercício de cidadania e sem a finalidade de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;
- III - o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que a pessoa convidada não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;
- IV - o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V – a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Art. 5º É legítimo e garantido o direito de representação de interesses em processos de decisão política com o intuito de contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País.

Art. 6º Consideram-se agentes de Relações Governamentais aqueles que realizarem práticas relacionadas à representação de interesses em processo de decisão política no intuito de:

I – mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública;

II – monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições;

III – apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política;

IV – alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

Art. 7º Os agentes de relações governamentais poderão requerer seu credenciamento, perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo na forma do regulamento.

§ 1º A solicitação à autoridade administrativa ou legislativa para agendamento de reunião deverá ser formalizada por escrito.

§ 2º Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados junto aos órgãos da Administração pública declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

Art. 8º Os agentes de relações governamentais pautarão sua atividade considerando a moralidade, boa-fé, legislação vigente e o interesse social.

Art. 9º Os agentes de relações governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão, à convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública.

Art. 10. São garantidas aos agentes de relações governamentais as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 6º, assim como apresentar aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo:

- I - análises de impacto de proposição legislativa ou regulatória;
- II - estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;
- III - sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório;
- IV - sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

Parágrafo Único. As sugestões apresentadas pelos agentes de relações governamentais não serão vinculativas e sua utilização será discricionária por parte dos membros do Poder Legislativo e Executivo, resguardada a exclusividade das prerrogativas constitucionais destes membros.

Art. 11. Constitui ato de improbidade, sujeito às sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o caput deste artigo ao agente de relações governamentais que induza à prática do ato de improbidade ou para ele concorra ou dele se beneficie, de qualquer forma direta ou indireta.

Art. 12. Será negado o registro perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo ao agente de relações governamentais que tenha sido condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação.

Art. 13. O exercício da atividade de representação de interesse deve observar o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, no que se refere ao conflito de interesse envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal.

§ 1º Caso o agente ocupe cargo de provimento efetivo, deverá ele estar no gozo da licença a que se refere os artigos 91 e 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no mesmo prazo estabelecido na lei a que se refere o caput para descaracterização de conflito de interesse.

§ 2º No caso daquele que tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses no período de 04 anos, contados término do mandato.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

ANEXO F – EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1 APRESENTADA AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007.

14h 24

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007**

**EMENDA MODIFICATIVA (DE PLENÁRIO)**

EMP 1

Dê-se ao art. 11 a seguinte redação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade, sujeito às sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

§ 1º Não caracteriza ato de improbidade a percepção de doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais regidas pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 2º Aplica-se o caput deste artigo ao agente de relações governamentais que induza à prática do ato de improbidade ou para ele concorra ou dele se beneficie, de qualquer forma direta ou indireta.

**JUSTIFICAÇÃO**

Quanto às penalidades em decorrência do descumprimento dos termos da proposta legislativa como ato de improbidade, não obstante os propósitos meritórios da redação dada ao art. 11 do Substitutivo, caracterizando as condutas nele referidas como ato de improbidade, entendemos necessário ajuste para evitar erros em sua aplicação.

Nos termos originais do Projeto de Lei, qualifica-se como ato de improbidade sujeito às sanções do art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 1992, a percepção, por autoridade administrativa ou legislativa, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar o processo de tomada de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

*[Handwritten signatures and notes]*  
 Dep. José de Brito  
 não há lei do PT

ANEXO G – PARECER À EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1 OFERECIDO PELA  
RELATORA DEPUTADA CRISTIANE BRASIL NO PLENÁRIO DA CD.

.. : Parecer proferido em Plenário,  
em 4/4/2018, às 17h.  
Wagner

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### 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, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado CARLOS ZARATTINI

**Relatora:** Deputada CRISTIANE BRASIL

### PARECER À EMENDA DE PLENÁRIO nº 1

A emenda de Plenário nº 1 traz um importante aperfeiçoamento ao texto do substitutivo que aprovamos na Comissão de Constituição e Justiça, deixando bastante claro que o recebimento de doações para campanhas eleitorais constitui exceção à regra do art. 11 (que enquadra como atos de improbidade a percepção, por agentes públicos, de vantagens, doações, benefícios, cortesias ou presentes). A emenda tem o mérito de tornar o texto mais preciso e evitar equívocos na futura aplicação da norma, que não pode e não deve, de forma nenhuma, servir para embaraçar o recebimento de doações de campanha feitas de forma legal e regular, de acordo com o previsto na legislação eleitoral em vigor.

Votaremos, assim, pelo acolhimento da emenda nos termos da subemenda substitutiva global ora apresentada, que aproveita a oportunidade

para contemplar também outras modificações pontuais no substitutivo, modificações que nos foram sendo sugeridas nas tratativas que tivemos com lideranças e deputados desde a aprovação na CCJC até essa etapa final em Plenário. Se a matéria aprovada no âmbito daquela Comissão já havia representado enorme avanço no que diz respeito à regulamentação da atividade de representação de interesses exercida no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público federal, as alterações ora propostas devem conferir balizas legais mais bem contornadas e maior segurança jurídica às atividades descritas no projeto.

A Subemenda ora apresentada contempla a adição de novos princípios que deverão reger a atividade regulamentada, como o do "interesse público", o do "direito de petição" e o da "isonomia", esse último, aliás, recuperando preocupações contidas no projeto original.

Procuramos também fazer uma descrição mais acurada acerca das atividades exercidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais e seus escopos, priorizando, no que diz respeito às prerrogativas, os agentes devidamente cadastrados.

Por fim, as demais modificações pontuais ora propostas conferem mais precisão e clareza ao texto, de modo a dar tanto aos agentes de relações institucionais e governamentais quanto aos tomadores de decisão a necessária segurança quanto aos liames legais a serem respeitados no exercício de suas atividades.

Em vista do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Emenda de Plenário nº 1,



dirigida ao Substitutivo da CCJC ao PL 1202/07, nos termos da subemenda substitutiva global ora apresentada.

Sala das Sessões, em



Deputada Cristiane Brasil

Relatora

2018-2148

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1202, DE 2007

### SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL À EMENDA DE PLENÁRIO Nº 1

Disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.

§ 1º Podem exercer atividade de agente de relações institucionais e governamentais:

I – entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais;

II – pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.

§ 2º Esta Lei não se aplica:

I – às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visem à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;

II - às relações entre particulares e o Poder Público que



não tenham por finalidade sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;

III – à prática de atos em processos judiciais ou em processos ou procedimentos administrativos que exijam atuação privativa de advogado, nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

Art. 2º A representação de interesses nos processos de decisão política disciplinada nesta Lei é atividade legítima que visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País, sendo orientada pelos seguintes princípios:

- I – legalidade;
- II – ética;
- III – transparência;
- IV – interesse público;
- V – direito de petição;
- VI – isonomia.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – processo de decisão política o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;

II – grupo de pressão qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;

III – tomador de decisão a autoridade pública ou colegiado competente para conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;

IV – agentes de relações institucionais e governamentais os que exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão;

V – atividade de representação de interesses a atuação em defesa de argumentos e posições favoráveis ao interesse dos representados em processos de decisão política, bem como o acompanhamento dos processos de decisão política para fins de registro, análise ou divulgação aos representados.

Parágrafo único. Quando não envolver atividade privativa de advogado, a defesa de interesse individual ou coletivo no curso de processo de decisão política, mesmo quando exercida por profissional da advocacia constituído nos termos da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994, observará o disposto nesta Lei.

Art. 4º Não se considera representação de interesses para os fins desta lei:

I – a manifestação em defesa de determinado argumento ou posição exercida por pessoas físicas em nome próprio ou por grupos de pressão, em caráter eventual e sem remuneração;

II – o acompanhamento, como exercício de cidadania, de sessões ou reuniões de órgãos e entidades públicos, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política;

III – o comparecimento a sessão ou reunião de órgão ou entidade pública, para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que o convidado não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V – a solicitação de informações, nos termos da lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Art. 5º Aos agentes de relações institucionais e governamentais é facultado, no exercício de suas atividades:

I – avaliar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II – monitorar atividade legislativa ou normativa;

III - enviar argumentos, dados e informações para subsidiar a tomada de decisão política;

IV - alertar os órgãos competentes para eventuais vícios

de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa ou redação identificadas em proposições em tramitação;

V – comunicar, defender ou articular interesses de seus representados na esfera privada, observados o interesse público e as regras de conduta e ética, boa fé e moralidade estabelecidas por suas entidades representativas.

Art. 6º Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão a convite ou mediante solicitação, em audiência formal específica ou como expositores em reuniões de audiência pública.

§ 1º A solicitação de reunião dirigida a tomador de decisão por agentes de relações institucionais e governamentais poderá ser formalizada pelos agentes de relações institucionais e governamentais por escrito, devendo a solicitação informar a pessoa física ou jurídica, grupo de pressão ou interesse que representam, o assunto a ser tratado e o nome dos que estarão presentes.

§ 2º Uma vez atendida a solicitação a que se refere o § 1º, deverá ser disponibilizada pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade.

Art. 7º Os agentes de relações institucionais e governamentais poderão requerer seu cadastro perante os órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo, na forma do regulamento ou do regimento interno das Casas Legislativas, conforme o caso.

Art. 8º São garantidas aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 5º, *caput*, I a V, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário do expediente, respeitadas as regras de funcionamento de cada órgão ou entidade e demais restrições estabelecidas em lei ou regulamento.

§ 1º É ainda assegurado aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados o direito de apresentar aos tomadores de decisão:

I - análises de impacto de proposição legislativa ou

regulatória com o intuito de mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;

III – sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório;

IV – sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

§ 2º As contribuições oferecidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais nos termos do § 1º não vinculam os tomadores de decisão e sua utilização será sempre discricionária por parte dos órgãos, entidades e dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo.

Art. 9º Constitui ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis, o recebimento, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente de valor superior ao máximo admitido em regulamento, oferecido por agente de relações institucionais ou governamentais com o fim de influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também ao agente de relações institucionais e governamentais que oferecer a vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente, induzir à prática do ato de improbidade pelo tomador de decisão ou para ele concorrer de qualquer forma direta ou indireta.

§ 2º O disposto neste artigo não incide sobre doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro destinadas especificamente a campanhas eleitorais, nos termos regidos pela Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 10. Será negado ou suspenso, conforme o caso, o cadastro do agente de relações institucionais e governamentais que:

I – for condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa,

enquanto durarem os efeitos da condenação;

II – provocar, direta ou indiretamente, o tomador de decisão com o objetivo de ser contratado, por terceiro interessado, para influenciar no seu resultado;

III – prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público, na forma do regulamento ou regimento interno das Casas Legislativas.

Parágrafo Único. A infração ao disposto nos incisos II e III acarretará a suspensão do cadastro do agente de relações institucionais e governamentais pelo prazo de até três anos.

Art. 11. O exercício da atividade de representação de interesses deve observar o disposto na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, no que se refere ao conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal.

§ 1º Caso o agente de relações institucionais e governamentais ocupe cargo de provimento efetivo, deverá estar no gozo da licença a que se refere os artigos 91 e 92 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no mesmo prazo estabelecido na Lei a que se refere o *caput* para descaracterização de conflito de interesse.

§ 2º A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses nos quatro anos subsequentes ao término do mandato.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em            de            de 2018.



Deputada Cristiane Brasil  
Relatora