



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

SABRINA SANTANA DE FIGUEIREDO

**A ATIVIDADE PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E
INSTITUCIONAIS (LOBBY) E A PERSPECTIVA DE SUA
REGULAMENTAÇÃO LEGAL NO BRASIL**

FORTALEZA

2018

SABRINA SANTANA DE FIGUEIREDO

A ATIVIDADE PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E
INSTITUCIONAIS (LOBBY) E A PERSPECTIVA DE SUA REGULAMENTAÇÃO
LEGAL NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César
Machado Cabral.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F492a Figueiredo, Sabrina Santana de.
A atividade profissional de relações governamentais e institucionais (lobby) e a perspectiva de sua regulamentação legal no Brasil / Sabrina Santana de Figueiredo. – 2018.
91 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

1. Lobby. 2. Grupos de Interesses. 3. Representação Política. 4. Regulamentação. I. Título.

CDD 340

SABRINA SANTANA DE FIGUEIREDO

A ATIVIDADE PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E
INSTITUCIONAIS (LOBBY) E A PERSPECTIVA DE SUA REGULAMENTAÇÃO
LEGAL NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Msc. Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior

Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

Victor Alves Magalhães

Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, que está sempre presente em minha vida guiando meus passos.

Aos meus pais, Cecília e Hildegardo, e à minha irmã Sofia, por serem fontes de inspiração infinita na minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

A Deus, nosso Senhor, que em Sua infinita misericórdia nunca me abandona e sempre me acompanha e me acalenta tanto nos momentos bons, quanto nos ruins.

Aos meus queridos pais, Cecília e Hildegardo, e à minha amada irmã Sofia, que formam uma família amorosa que me dão todo o suporte para me manter sempre em crescimento e em constante evolução.

Aos meus avós Orieta e Hugo, que sempre possuem alguma lição de vida e muito amor para oferecer; e aos meus avós Marieta e Antonio (*in memoriam*), os quais não estão mais presentes entre nós, mas que tenho certeza de que estão me observando de um recanto magnífico no firmamento e que também transbordam de felicidade pela minha conquista.

Aos meus amigos que tornaram esta jornada de 5 anos de graduação mais divertida e permeada de vários momentos únicos que ficarão para sempre guardados na minha memória: Cristiano Barreira, Denise Feitosa, Joana Lima, Lucas Rodrigues, Lucien Almeida, Mairla Mesquita e Victor Magalhães.

À minha estimada turma 2018.1, com a qual compartilhei valorosos momentos de união e companheirismo.

Aos meus amigos do Colégio Santa Cecília que até hoje continuam presentes na minha vida apesar da passagem de vários anos desde que encerramos os estudos juntos. Uma verdadeira amizade que resiste ao transcorrer do tempo e que ainda pretendo preservar por muitos e muitos anos.

Ao meu orientador Professor Gustavo César Machado Cabral, que me ajudou e contribuiu para o aperfeiçoamento deste trabalho; e aos demais membros da banca Victor Magalhães e Tarcísio Rocha por gentilmente aceitarem o convite para avaliarem meu trabalho.

A todos aqueles que venham a ler este trabalho em algum momento do futuro. Espero sinceramente que lhes seja útil de alguma forma e contribua para seus estudos sobre o tema!

“A publicidade é justamente elogiada como um remédio para doenças sociais e industriais. A luz do dia é considerada o melhor dos desinfetantes. A luz elétrica, o policial mais eficiente.” (Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte dos EUA, 1913)

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo a análise da atividade profissional de relações governamentais e institucionais, também amplamente conhecida como *lobby*. Tal profissão possui regulamentação legal e já se incorporou na tradição política de inúmeros países, notadamente nos Estados Unidos, onde a prática já está disciplinada desde 1946, quando foi promulgado o *Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)*. No Brasil, o debate sobre a aprovação de uma lei federal que trate sobre o assunto já se estende desde 1984, quando o Senador Marco Maciel apresentou o primeiro projeto de lei referente à matéria, e atualmente gira em torno da apreciação do PL 1.202/2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, pela Câmara dos Deputados. Em uma perspectiva comparativa, observa-se que os projetos de regulamentação em discussão no Brasil incorporaram muitos mecanismos já previstos pela legislação americana como a criação de um cadastro para os lobistas, a apresentação de relatórios de prestação de contas, a instituição de um período de quarentena para ex-servidores e ex-membros da Administração Pública e a implementação de sanções para os infratores da lei. No entanto, a falta de consenso em torno das proposições existentes impediu a efetiva aprovação de qualquer uma delas, o que faz com que a atividade de representação de interesses remanesça ainda sem qualquer disciplina legal em solo brasileiro até os dias atuais. Em grande medida, as intensas discordâncias e controvérsias sobre o assunto envolvem a ponderação sobre se a regulação oficial da atividade traz mais vantagens ou desvantagens para a qualidade da representação social em um regime democrático. A análise teórica de ambos os lados da discussão demonstra que os argumentos favoráveis à regulamentação legal do *lobby* possuem uma melhor sustentação, levando-se em consideração a experiência observada nos países onde já existe um diploma normativo com tal finalidade.

Palavras-chave: Lobby. Grupos de Interesses. Representação Política. Regulamentação.

ABSTRACT

The present work has as scope the analysis of the professional activity of governmental and institutional relations, also widely known as lobby. This profession has legal regulations and has already been incorporated into the political tradition of countless countries, notably the United States, where the practice has been disciplined since 1946 when the Federal Regulation of Lobbying Act (FLRA) was promulgated. In Brazil, the debate over the approval of a federal law that deals with the subject has already been extended since 1984, when Senator Marco Maciel presented the first bill on the subject, and currently revolves around the appreciation of PL 1,202 / 2007, by the deputy Carlos Zarattini, for the Chamber of Deputies. From a comparative perspective, it is noted that the regulatory projects under discussion in Brazil have incorporated many mechanisms already provided for the US legislation, such as the creation of a register for lobbyists, the presentation of accountability's reports, the establishment of a quarantine for ex-servants and ex-members of the Public Administration and the implementation of penalties for offenders. However, the lack of consensus around the existing proposals prevented the effective approval of any one of them, which means that the activity of representing interests remains without any legal discipline in Brazilian soil until the present day. To a large extent, the intense disagreements and controversies about the subject involve pondering whether the official regulation of the activity brings more advantages or disadvantages to the quality of social representation in a democratic regime. The theoretical analysis on both sides of the discussion demonstrates that the arguments in favor of the legal regulation of lobbying are better sustained, taking into account the experience in countries where there is already a normative document for this purpose.

Keywords: Lobby. Interests Groups. Political Representation. Regulation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 CONTEXTO HISTÓRICO, DEFINIÇÃO, DISTINÇÕES CONCEITUAIS E REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NOS ESTADOS UNIDOS.....	14
2.1 Contexto histórico e definição de <i>lobby</i>.....	14
2.2 Conceitos distintos e inter-relacionados: Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e <i>Lobby</i>.....	18
2.3 A regulamentação do <i>lobby</i> pelo mundo: o caso dos Estados Unidos.....	23
2.3.1 <i>Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)</i>- 1946.....	23
2.3.2 <i>Lobbying Disclosure Act (LDA)</i>- 1995.....	26
2.3.3 <i>Honest Leadership and Open Government Act</i> – 2007.....	28
3 PERSPECTIVA DE REGULAMENTAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO BRASIL, PRINCIPAIS PROJETOS DE LEI EM DISCUSSÃO E CONTEXTO ATUAL DA ATIVIDADE NO PAÍS.....	33
3.1 Perspectiva de regulamentação do <i>lobby</i> no Brasil.....	33
3.2 O projeto pioneiro do Senador Marco Maciel (PL 25/1984).....	41
3.3 O projeto do Deputado Carlos Zarattini (PL 1.202/2007).....	45
3.4 Contexto atual: Substitutivo da Deputada Cristiane Brasil, ABRIG e reconhecimento oficial da representação de interesses como profissão pelo Ministério do Trabalho.....	53
4 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS À REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (<i>LOBBY</i>).....	58
4.1 Argumentos favoráveis à regulamentação da profissão de relações institucionais e governamentais (<i>lobby</i>).....	58

4.2 Argumentos desfavoráveis à regulamentação da profissão de relações institucionais e governamentais (<i>lobby</i>).....	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	71
ANEXO I.....	76
ANEXO II.....	83
ANEXO III.....	89

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) visa traçar uma análise da atividade profissional de relações governamentais e institucionais, mais conhecida no meio internacional como “*lobby*”.

Tal atividade se constitui basicamente pelos esforços de influência empreendidos pelos diversos grupos de pressão, diretamente ou por indivíduos especialistas contratados especialmente para a tarefa, sobre os tomadores de decisões políticas com o fito de que estes se posicionem favoravelmente e defendam as demandas positivas para seus interesses nos debates públicos culminantes na aprovação de atos normativos (leis, decretos, portarias, etc.) e de atos administrativos em geral.

Apesar de historicamente guardar uma forte carga pejorativa e ser comumente associada com corrupção e desvios de conduta, a profissão de representação de interesses é legítima se exercida de forma honesta, com o uso de ferramentas de persuasão, apresentação de dados e relatórios técnicos, mobilização da opinião pública e outros subsídios de convencimento para moldar a opinião das autoridades públicas.

Neste sentido, o *lobby* se apresenta como uma prática consolidada, institucionalizada e já possui uma regulamentação legal em vários países no mundo, incluindo os Estados Unidos, onde apresenta uma tradição muito antiga na história da política americana.

Desta forma, no capítulo 1 deste trabalho, são abordados aspectos históricos do surgimento e começo sistematizado do estudo da atividade, além de diferenciações conceituais importantes entre três termos com significados distintos, porém tratados frequentemente como sinônimos: *lobby*, grupos de interesse e grupos de pressão. Ademais, o referido capítulo também se dedica à análise da evolução legislativa das leis regulatórias do ofício nos Estados Unidos, com observações sobre os três principais marcos legais sobre a matéria no país: *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA), *Lobbying Disclosure Act* (LDA) e *Honest Leadership and Open Government Act*.

Já no Brasil, as discussões sobre uma possível regulação da profissão se estendem desde 1984, quando o Senador Marco Maciel apresentou, em iniciativa inédita no

Congresso Nacional, o primeiro projeto de lei (PL 6.132/1990) com o objetivo de traçar parâmetros e requisitos legais para o exercício do lobismo em território nacional. Desde esse ano, várias outras proposições foram apresentadas pelos parlamentares com a mesma finalidade, ora em forma de projetos de lei, ora em forma de projetos de resolução, sendo um dos que ganharam mais destaque nos últimos anos o PL 1.202/2007 do Deputado Carlos Zarattini, cujo substitutivo apresentado pela Deputada Cristiane Brasil está em pauta para ser votado em breve no Plenário da Câmara dos Deputados.

Destarte, o segundo capítulo se propõe à análise dos principais aspectos das duas propostas legislativas supracitadas, por se tratarem dos dois projetos de maior protagonismo nas discussões sobre regulamentação do *lobby* no Brasil e os que mais chegaram perto de serem aprovados pelo Parlamento. Além disso, o último tópico desta parte diz respeito ao contexto atual em que a profissão é exercida no Brasil. Em um primeiro momento, investiga-se as modificações introduzidas pela Deputada Cristiane Brasil no substitutivo ao projeto original de autoria do Deputado Carlos Zarattini. Este substitutivo é a versão do PL 1.202/2007 que está na iminência de ser votada pela Câmara.

Ademais, o capítulo ressalta que mesmo a margem de qualquer disciplina legal, os profissionais do ramo têm procurado se estruturar e buscar capacitação continuamente, como demonstra a criação da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig). Outro passo importante foi a inclusão do ofício no Cadastro Brasileiro de Ocupações (CBO) pelo Ministério do Trabalho, o que representa uma etapa relevante em direção à sua regulamentação oficial.

Por fim, o terceiro e último capítulo apresenta dois tópicos que contrapõem os argumentos favoráveis e desfavoráveis à regulação da atividade de *lobby* pelo Poder Público, com o fito de se chegar a uma conclusão sobre se tal disciplina legal traz mais benefícios ou malefícios para o funcionamento da democracia e do sistema representativo como um todo.

1. CONTEXTO HISTÓRICO, DEFINIÇÃO, DISTINÇÕES CONCEITUAIS E REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NOS ESTADOS UNIDOS

1.1 Contexto histórico e definição de *lobby*

A origem da atividade de *lobby* é cercada por controvérsias e diferentes marcos históricos, não havendo um consenso sobre um único evento que tenha taxativamente figurado como o início de sua prática na história da humanidade.

Segundo destaca Farhat (2007, p. 49), tal atividade é tão antiga, que remonta ao tempo narrado na Bíblia Sagrada, em seu antigo testamento, no Livro Gênesis. Na passagem em questão, Deus decide destruir as cidades de Sodoma e Gomorra em razão da extrema devassidão que reina nas duas cidades.

Após tomar sua decisão, o Criador chama Abraão e lhe ordena que ele abandone, juntamente com todos os seus familiares, suas casas a fim de que não sejam destruídos pela chuva de fogo que se abaterá sobre ambas as localidades.

Por sua vez, ao saber dos planos do Senhor, Abraão se põe a negociar, pleiteando para que Sodoma não fosse destruída, posto que se ao menos existissem cinquenta homens justos na cidade, Deus estaria procedendo à uma grande injustiça, destruindo as duas urbes só por causa de alguns ímpios que lá habitavam.

Ao final, Abraão acabou reconhecendo que, na realidade, ele e sua família eram os únicos justos que mereciam ser salvos e cumpriu a ordem de Deus. Todavia, a despeito de ter se curvado à determinação superior, o ato de utilizar-se de argumentos para tentar persuadir o detentor do poder em uma atividade ativa de convencimento é destacado por Farhat como um exemplo clássico e histórico da utilização do *lobby*.

No entanto, apesar da prática da atividade se remeter a períodos imemoriais da história, o reconhecimento social do termo e o início de seu uso recorrente e estudo sistematizado se deu aproximadamente a partir dos séculos XVII e XIX.

Para Dion (1967, p.126), o termo *lobby* designou durante muito tempo os corredores da Câmara Baixa da Grã-Bretanha. Posteriormente, a palavra passou a ser aplicada às conversas que se realizavam nos corredores, e aproximadamente em 1830, estendeu-se a todo o conjunto de grupos que pretendiam influenciar os parlamentares.

Já H.L Mencken apud Dion (1967, p. 127), autor de um dicionário de língua inglesa, preleciona que os termos *lobby agent* e *lobby* foram utilizados pela primeira vez nos Estados Unidos em 1829, ano em que Andrew Jackson chegou à presidência do país. Apesar disso, segundo o referido autor, a palavra *lobbyist* não teve uso corrente em Washington até 1837.

Por sua vez, corroborando a falta de unicidade e concordância sobre a origem histórica do *lobby*, Andréa Cristina de Jesus Oliveira (2004, p. 22) indica o surgimento de tal atividade em meio aos agricultores do Estado da Virgínia, nos Estados Unidos. Estes agricultores, já no século XIX, enviavam pessoas de sua confiança e de notável influência no Parlamento americano a fim de influírem nas decisões dos parlamentares relacionadas às políticas públicas agrícolas adotadas no país.

Por outro lado, Luigi Graziano (1997) aduz que o *lobby* teria se iniciado em 1896, logo após as eleições americanas em razão de uma nova política de interesses, surgida em meio a um contexto de intensas mudanças políticas, frente à derrota do movimento operário que acabou por decidir a luta de classes nos Estados Unidos, já no final do século XIX.

O posicionamento demarcado pelo professor de Harvard, Samuel H. Beer apud Cristiane Avizú (2007, p. 65) assevera que, ainda que os norte-americanos tenham sido os primeiros a estudar efetivamente o *lobby* como um mecanismo institucionalizado e integrante do sistema democrático, verifica-se que sua prática já era conhecida desde o século XVIII na Grã-Bretanha, apurada entre os anos de 1760-1790, período no qual várias organizações já consolidadas buscavam alcançar a reforma no Parlamento Inglês.

Por fim, Milton Seligman e Mateus Afonso Bandeira (2018, p. 218) salientam que segundo uma outra versão, mais popular nas Américas, a expressão *lobby* ou *lobbying* se refere a salões na entrada dos grandes hotéis, onde visitados frequentemente por parlamentares e as autoridades do Estado. Especificamente, há quem identifique a origem do nome na época do governo do presidente americano Ulysses S. Grant, entre março de 1869 e março de 1877.

Após a eleição, Grant se mudou para Washington e fixou residência no Hotel Willard, próximo à Casa Branca, já então sede da administração da União. As principais autoridades do governo, seguindo o exemplo do presidente, escolheram o mesmo

estabelecimento como residência na capital. Com tantas autoridades morando sob o mesmo teto, o Hotel Willard se converteu no local preferido para os encontros de cafés da manhã e happy-hours dos indivíduos que tinham interesses para tratar com a nova Administração. O hábito de frequentar o *lobby* do Hotel Willard virou moda em Washington, e a expressão transformou-se em verbo, o famoso sinônimo de exercer pressão para buscar influenciar autoridades do Estado.

Assim, depreende-se por uma breve análise do contexto histórico, que o sentido etimológico da palavra *lobby* está relacionado a duas acepções básicas: 1) de raiz anglo-saxônica, o termo significa uma grande sala ou salão, um espaço físico normalmente encontrado na entrada de hotéis, clubes, teatros e outros prédios públicos, no qual há uma grande circulação de pessoas que se reúnem em grupo para empreender conversas e trocar ideias entre si, buscando uma interação social abrangente; 2) vocábulo utilizado para descrever a atividade de influência, exercida sobre os atores responsáveis pelas decisões políticas, em prol da defesa dos interesses específicos de diversos segmentos sociais.

Neste diapasão, o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa em seu sítio eletrônico define o termo *lobby* como “amplo salão ou vestíbulo na entrada de um hotel, teatro ou qualquer prédio extenso” e como “nos EUA, grupo de pessoas que frequentam o lobby das casas legislativas com o propósito de influenciar seus legisladores a aprovar suas propostas”.

Importa ressaltar que o referido Dicionário também destaca o cunho político da expressão, asseverando que esta também pode ser descrita como “atividade de pressão de um grupo organizado que desenvolve essa atividade (de interesse, de propaganda etc.) sobre políticos e poderes públicos que visa exercer sobre estes qualquer influência ao seu alcance, mas sem buscar o controle formal do governo”.

Em direção similar, se afigura a definição trazida pelo Dicionário Aurélio (2004, p. 1223), ao salientar que o *lobby*, termo originário da língua inglesa, significa “corredor, ante-sala”, mas que também pode assumir o sentido de “grupos de pessoas ou organização que tem como atividade profissional buscar influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público, especialmente no legislativo, em favor de determinados interesses privados.”

Apesar de possuir estas duas definições fundamentais, o sentido a ser analisado no presente estudo é o segundo abordado por ambos os dicionários, ou seja, o que designa o conceito do termo sob o ponto de vista da Ciência Política. Diversos estudiosos e especialistas definiram o *lobby* à sua maneira, no entanto, percebe-se que a essência de todas as conceituações é basicamente a mesma: o *lobby* é concebido como a atividade de impactar o processo de tomadas de decisões políticas e a elaboração de políticas públicas, para que estes se desvelem de modo a favorecer e beneficiar os interesses defendidos por determinadas coletividades.

Para Gianfranco Pasquino, em obra elaborada em conjunto com Norberto Bobbio e Nicola Matteucci, intitulada de Dicionário de Política (2000, p. 563-564), o *lobby* pode ser concebido da seguinte forma:

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 os desejos de seus grupos. Lobbying é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.

Já João Bosco Lodi (1986, p.3), um dos pioneiros a estudar o lobismo no Brasil, destaca o necessário elemento da persuasão que norteia a atividade de *lobby*, ao aduzir que:

Lobby é a ação de influenciar sobre o tomador de decisões na esfera do poder público. A atuação persuasora 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.

Said Farhat (2007, p. 50-51), que ocupou a titularidade do ministério da Comunicação Social no governo do general Figueiredo e possuía vasta experiência na vida pública, notadamente como jornalista, advogado e empresário, diante do que presenciou em sua experiência profissional, definiu o *lobby* como “toda atividade organizada, exercida 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.”

De forma bastante próxima à Farhat, Luiz Alberto dos Santos (2007, p. 87), em sua tese de doutorado defende que:

[...] *lobby* indica a atuação (*lobbying*) de um grupo de pressão (*lobby group*) por meio de indivíduos (*lobbyists*) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões públicas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover o convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses ou reivindicações.

No bojo de todos os conceitos para o termo “*lobby*” ora expostos, nota-se que é recorrente o uso das expressões “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, sendo as três palavras muitas vezes tratadas como sinônimas. No entanto, embora estejam intimamente relacionadas, há nítidas diferenciações entre elas, as quais serão tratadas no tópico que segue.

1.2 Conceitos distintos e inter-relacionados: Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e *Lobby*

No estudo da influência do corpo social sobre os tomadores de decisões políticas, ocorre o uso frequente de três expressões muitas vezes utilizadas como sinônimas, mas que possuem significados diferentes, mesmo que de forma um tanto tênue. Tais expressões são: grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby*.

À medida em que a sociedade vai se tornando mais complexa e estratificada, há um surgimento de uma infinidade de agrupamentos distintos que reúnem indivíduos com interesses e pensamentos comuns. Os grupos aglutinados tendem a defender determinadas ideias de acordo com suas crenças particulares do que é melhor para seus membros e/ou para a coletividade como um todo, o que normalmente acarreta a origem de uma série de divergências em relação aos interesses dos demais grupos.

Esta é a descrição dos chamados grupos de interesse, consoante a visão de vários autores, como por exemplo Burdeau (1982, p.164), o qual defende que a diversidade de interesses se multiplicaria quanto mais complexa fosse a sociedade, situação que levaria ao aparecimento ainda maior, de interesses mais específicos, e de forma concomitante, conflitantes entre si.

Esparcia (2013, p.22), por sua vez, ressalta que a formação dos grupos de interesses é o resultado de dois processos sociais que estão inter-relacionados: o aumento da complexidade social e a tendência natural que busca a condição de equilíbrio (podem surgir grupos como reação à criação de um grupo com potencial para prejudicar os interesses gerais).

Para Bobbio; Matteucci; Pasquino (2000, p.751), o grupo de interesse seria:

[...] qualquer grupo que, com base em uma ou várias atitudes compartilhadas, leva adiante certas reivindicações, diante dos outros grupos da sociedade, para o estabelecimento, a manutenção ou a ampliação de formas de conduta que são inerentes às atitudes compartilhadas.

Sendo assim, pode-se depreender que os grupos de interesse são formados pelos indivíduos com o fito de facilitar uma melhor articulação de suas necessidades, além do fato mais elementar de que o aspecto inerente ao homem é sua presença em grupos, já que sem um grupo não há o homem, como bem salientou Jouvenel (1955, p. 48). Para o autor francês, o homem solitário não é um fato natural, mas sim produto de uma abstração intelectual.

Ademais, de uma análise dos conceitos delineados de grupos de interesse, percebe-se que há dois elementos fundamentais para sua caracterização: um fator subjetivo de identificação psíquica entre seus integrantes, e o confronto exógeno que se estabelece em relação aos demais grupos sociais. Resumindo esta ideia, arremata Esparcia (2013, p. 26):

Assim, a união entre os indivíduos de um grupo é o interesse comum, isto é, o interesse que serve para identificar a atitude coletiva de determinado conjunto de pessoas, seja como reafirmação psíquica de interação entre seus membros, seja como identificação externa diante de outros grupos ou agrupações sociais.

Já os grupos de pressão seriam uma espécie, da qual os grupos de interesse seriam gênero, posto que os primeiros se diferenciariam dos últimos na medida em que abandonariam o estado de latência de seu mero posicionamento de ideias, para adotar uma postura ativa e atuante no sentido de influenciar os atores políticos para que seus interesses se convertam em medidas concretas de impacto na sociedade a partir da edição de leis e de outros atos adotados pelo poder público. Por esta razão, Meynaud (1962, p.22) classificou os grupos de pressão como *grupos de interesse político*, ou seja, aqueles com a intenção de promover e defender os interesses do grupo pela via pública.

Linares apud Garcia Pelayo (1977, p. 695) delinea com precisão esta diferença ao vaticinar que:

Os grupos de interesse são agrupações individuais formadas em torno de interesses particulares comuns, que têm como finalidade substancial a defesa destas ideias; quando estes grupos pressionam o Estado, os partidos políticos, a opinião pública ou seus próprios membros em defesa dos interesses particulares, eles se convertem em grupos de pressão. **Daí que todos os grupos de pressão são grupos de interesse, mas nem todos os grupos de interesse são grupos de pressão.** (Grifos não presentes no original)

Embora tal distinção seja apontada com frequência pela doutrina especializada, Schwartzberg (1977, p. 604) discorda ao afirmar que, embora inicialmente tenha definido o grupo de pressão como um grupo de interesse em extroversão (ou seja, realizando uma pressão), posteriormente se autorrefutou, aduzindo que esta era uma visão idílica em excesso, já que não havia qualquer grupo que, em momento determinado, não tivesse recorrido à utilização da pressão para conseguir seus objetivos e o que diferenciaria uns grupos de outros seria a frequência, o alcance e o estilo da aplicação da pressão.

Assim, resta consignado que o ponto essencial que compõe os grupos de pressão é sua finalidade em exercer influência sobre os gestores públicos e instituições legitimadas para exercer o poder com o intuito de alcançar seus objetivos, demandas e aspirações. Além disso, Esparcia (2013, p.29) chama a atenção para outra característica marcante dos referidos grupos, qual seja o fato de que todas as ações empreendidas por eles seriam indiretas, pois em nenhum momento deseja-se exercer o poder de forma direta, uma vez que seus objetivos se baseiam na influência que poderiam desenvolver sobre as pessoas, instâncias e instituições presentes no ecossistema político.

No que concerne à pressão exercida, esta pode se manifestar de diversas formas. Pasquino (1972, p.167) destacou que a essência da pressão seria a ameaça de se recorrer ao uso de sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios) para influenciar as decisões tomadas pelo poder político, seja para mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja a fim de conservá-la frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.

Discordando de Pasquino, Parsons (1982, p. 41) preleciona que o principal elemento da pressão seria a persuasão. A influência operaria o receptor das ideias, não se concretizando em castigos ou prêmios, mas sim como uma forma de convencimento de que ele deve atuar de uma determinada maneira não porque assim havia pedido o emissor, mas sim porque seria benéfico para seus próprios interesses, assim como para a sociedade como um todo.

Desta forma, a atividade persuasiva seria a primeira e principal ação levada a cabo pelos grupos de pressão, pois a partir dela, os interlocutores poderosos poderiam se tornar, eles próprios, defensores que endossariam as demandas dos agrupamentos.

Entretanto, quando as ações de persuasão não surtem os efeitos esperados, Esparcia (p.33) destaca que existiria uma espécie de gradação de iniciativas. Em determinadas ocasiões, produzem-se atos de violência mínima (ataques linguísticos, críticas etc.), que, de forma extrema, podem se concretizar de forma genérica (atos violentos, greves, manifestações) ou se particularizando em determinados indivíduos (corrupção, chantagem etc.).

Por fim, há ainda que se diferenciar as duas expressões acima citadas do termo *lobby*. Tal vocábulo possui duas significações recorrentemente mais utilizadas, sendo uma mais abrangente e outra mais restrita.

A acepção mais ampla se refere ao conceito de *lobby* como o conjunto de atividades exercidas pelos grupos de pressão de uma forma geral, por empresas privadas ou por profissionais especializados com o fito de pressionar, convencer, induzir os detentores do poder político a adotarem políticas públicas e elaborar normas que favoreçam determinados interesses.

Ocorre que nem sempre, como ressalta Esparcia (p.35), os grupos de pressão têm condições de exercer uma atividade direta de influência, utilizando-se de seus próprios meios materiais, pessoais e simbólicos. O mesmo ocorre com as empresas privadas com escassos ingressos ou força econômica, que não possuem suficiente poder para ter um departamento próprio dedicado ao exercício da influência, consoante ressalta Salisbury (1990).

Sendo assim, na medida em que estes sujeitos não conseguem exercer a pressão ou influência sobre os agentes públicos diretamente, eles contratam organizações privadas que desempenham funções de agência técnica ou de gestão especializada na pressão política, o que deságua no conceito mais restrito de *lobby*, qual seja: a realização de pressões nos centros decisórios por intermediários especialistas que são remunerados para tanto por clientes diversos que defendem os mais variados interesses.

Nesta toada, Esparcia (p.36), assim descreve a atividade profissional exercida pelos lobistas:

Os lobistas podem ser definidos como agentes ou representantes profissionais das associações e dos grupos que se dedicam a intervir, em especial, nos governantes ou naquelas pessoas que se encontram na posição de tomar decisões que afetem aos interesses grupais. **Seu trabalho consiste na mediação que**

realizam entre seu cliente e o destinatário, uma vez que os lobistas alugam seus contatos e conhecimentos para aqueles grupos que não podem ou não querem realizar a influência de forma direta. (Grifos não presentes no original)

Na qualidade de profissionais remunerados que atuam como um mero canal de intermediação e comunicação com os agentes públicos, ao contrário do que ocorre com os grupos de pressão e com as empresas privadas que os contratam, os lobistas não necessariamente acreditam que os interesses que representam constituem os melhores e mais benéficos caminhos a serem seguidos pelos membros do governo, da administração, legisladores e juristas. Nesse sentido, Esparcia (p.36), salienta o caráter impessoal de sua atuação ao asseverar que pode ocorrer que esses profissionais da influência estejam de fato convencidos das ações que estão realizando, mas a situação normal é aquela em que eles não têm grande consideração nem tomam partido pelos interesses defendidos.

Apesar de o termo *lobby* ser utilizado muitas vezes em seu sentido mais restrito, há autores que discordam, a exemplo de Meynaud (1962, p.141-42), o qual aduz que as atividades de pressão com frequência seriam efetuadas por especialistas, mas não em todas as ocasiões.

Em relação à imagem que a atividade de *lobbying* possui perante a opinião pública, é notório que historicamente há uma grande carga pejorativa que a circunda. Há uma percepção generalizada de que o lobista seria alguém que atuaria nas sombras do poder, utilizando-se de subterfúgios escusos como a chantagem, o suborno e a corrupção para alcançar seus objetivos.

Contudo, nos últimos anos, essas conotações pejorativas parecem estar se perdendo, com a profissão obtendo um manto de maior dignidade e reconhecimento (Wittenberg; Wittenberg, 1989, p.7)¹. Tal reconhecimento e a paulatina aquisição de legitimidade da profissão tem se dado através da elaboração de diversas normas e regulamentos que visam delimitar de forma clara e precisa os limites acerca do acesso e

¹ Ernest e Elissabeth Wittenberg (1989, p.7) ressaltaram a mudança de percepção, mostrando o exemplo de que nas recepções realizadas nas embaixadas, no passado, uma pessoa, quando interrogada sobre sua profissão, nunca se definia como lobista e sim como especialista em relações legislativas. Atualmente, já não existe medo algum, nem reticências, de se autodefinir com o termo. Ao mesmo tempo, tem-se tentado mostrar as funções que realizam de forma positiva, substituindo-se, em ocasiões, pela expressão de educação política como foi o caso da criação, nos anos 1940, por parte do Congresso das Organizações Industriais (EUA), de uma Comissão de Educação Política.

dos instrumentos que podem ser utilizados pelos lobistas para a prática escorregada de seu trabalho.

1.3 A regulamentação do *lobby* pelo mundo: o caso dos Estados Unidos

1.3.1 Federal Regulation of Lobbying Act (FRLA)- 1946

Por ser considerado o berço da concepção moderna da atividade de *lobby*, e conseqüentemente, o país onde o instituto foi primeiramente estudado pela Ciência Política de forma sistematizada, foi nos Estados Unidos onde surgiu a primeira legislação do mundo com o propósito de positivizar e regulamentar o exercício do *lobbying*.

Primeiramente, em 1938, antes mesmo da oficialização da regulamentação da atividade exercida pelos lobistas nacionais, surgiu o *Foreign Agents Registration Act* (FARA), que obrigou indivíduos ou escritórios representantes de interesses estrangeiros a se cadastrarem no Departamento de Justiça (Espancia, 2013, p.123).

Em 1946, foi aprovado pelo Congresso americano e sancionado pelo então presidente Harry Truman o *Legislative Reorganization Act*, cujo Título I-11 foi intitulado de “*Federal Regulation of Lobbying Act*” (FRLA). Com respaldo na Primeira Emenda da Constituição americana, a qual garante o direito de criação de associações, bem como a liberdade de petição dos cidadãos aos órgãos públicos, Graziano (1997) ressalta que a lei em questão possuía uma diretriz não de proibir o exercício da atividade, mas sim de revelar abertamente os interesses defendidos e os meios empregados para atingir os objetivos almejados pelos grupos.

Segundo Santos (2007, p. 371), o objetivo principal do inovador marco regulatório era o de prover informação pública sobre as pressões políticas voltadas a influenciar a legislação, reconhecendo que a realização integral do ideal americano por representantes eleitos depende significativamente da habilidade dos membros do Congresso de avaliar adequadamente as pressões políticas a que estavam regularmente sujeitos.

Zeller (1948, p. 244-245), ao enumerar as principais exigências da lei em comento destaca que o *FLRA* estabelecia que qualquer um que tivesse como principal propósito influenciar a aprovação ou rejeição de uma legislação no Congresso deveria registrar-se junto ao *Clerk da House of Representatives* (Câmara dos Deputados) e junto ao Secretário do Senado. Deveria ainda preencher a cada quadrimestre, relatórios financeiros,

indicando o nome e o endereço do lobista e seus clientes, o quanto cada lobista recebeu, todas as contribuições para o esforço de *lobbying* superiores a US\$ 500,00, uma contabilidade detalhada das despesas, identificando-se cada pessoa a quem fossem pagos US\$ 10,00 ou mais, e o propósito de cada pagamento, e ainda a identificação de todos os nomes de publicações em que houvessem influenciado ou publicado artigos ou editoriais, além das matérias legislativas para as quais tivessem sido contratados para apoiar ou combater. Em caso de descumprimento, o infrator poderia ser multado em até US\$ 5.000,00, ou cumprir pena de prisão de um ano e a proibição de atuar como lobista, direta ou indiretamente, por três anos.

Ocorre que, embora tenha representado um avanço para institucionalizar e para fomentar a legitimidade da atividade profissional de *lobby*, o FLRA se mostrou como uma lei controversa que foi bastante criticada por ser “vaga e abstrata” e “pessimamente redigida” na visão de Paulo Bonavides (2006).

Em adição, além dos problemas em sua própria compleição, a referida norma também teve sua efetividade bastante comprometida pela Suprema Corte norte-americana ao julgar o caso *United States vs. Harriss* em 1954. Santos (2007, p. 372) assinala que apesar de manter o direito do governo federal de regular e dar publicidade à atividade, a Suprema Corte considerou que a norma só se aplicaria a lobistas remunerados que tivessem contato direto com membros do Congresso sobre projetos de lei específicos pendentes de apreciação, excluindo do escopo da lei a interação com os assessores (*staff*) dos parlamentares. Além disso, a decisão judicial determinou que seriam dispensadas de atender os requisitos exigidos pelo *Federal Regulation of Lobbying Act* aqueles que despendessem menos da metade de seu tempo de trabalho contatando *decision-makers*.

Tal decisão, que definiu os parâmetros a partir dos quais deveriam ser interpretados os dispositivos da lei em questão, abriu espaço para que muitos grupos não cumprissem suas determinações sob o argumento de que não se enquadrariam na qualidade de lobistas, já que supostamente o *lobby* não se configuraria como sua atividade principal. Desta forma, se tornou evidente o fenômeno crescente do sub-registro de lobistas, que atuavam à margem de qualquer tipo de fiscalização.

Diante deste quadro, passou-se a defender uma reformulação do FRLA, para corrigir as críticas de redação e suprimir as brechas e lacunas que acarretavam sua

inaplicabilidade a uma grande parcela das entidades e indivíduos que efetivamente exerciam *lobby* sobre o governo.

Além da supressão do entendimento que enquadrava como lobista apenas aqueles que possuíssem como sua principal atividade o exercício do *lobby* e da ampliação de abrangência legal para incluir os assessores e auxiliares dos congressistas, Esparcia (2013, p. 123) aponta que:

Outra ineficiência muito importante, fruto de sua elaboração nos anos 1940, com uma realidade atualmente superada, é a limitação da lei em cobrir apenas o *lobbying* parlamentar, excluindo os outros Poderes (Executivo e Judiciário).

Mais uma deficiência notável no texto da lei de 1946 se referia à falta de regulamentação das práticas de *grassroots*, termo utilizado para descrever a atividade dos lobistas de manejar instrumentos de mídia e a opinião pública para atrair a participação popular com o fim de aumentar o poder de influência sobre o processo de tomada de decisão dos agentes públicos.

Trata-se de uma prática bastante difundida e de uma das estratégias mais utilizadas pelos lobistas para reforçarem e tornarem mais eficiente sua atuação. Nesse sentido, destaca Leda Boechat Rodrigues (1974, p.140):

Passou-se, depois a dar grande ênfase à propaganda e à criação de atitudes públicas favoráveis às pretensões de determinados grupos. Segundo a conclusão da comissão parlamentar encarregada de investigar o lobbying (1950), os grupos de pressão haviam modificado os seus métodos de ação. Em lugar de tentarem “*influir diretamente na feitura das leis*”, eles já então procuravam “*criar uma aparência de apoio público às suas pretensões*”. E isso era facilitado, acrescentavam os parlamentares, pela prática corrente nos Estados Unidos, até nos melhores jornais, de dar, quando lhes convinha ou convém, à propaganda inspirada pelos grupos econômicos o mesmo tratamento dispensado às notícias da redação.

Quanto à fiscalização pelas autoridades responsáveis e à consequente aplicação de sanções, que são designadas pela doutrina americana pelo termo *enforcement*, Santos (2007, p. 373) também aponta que constituiu mais um ponto fraco do FLRA, pois embora coubesse ao *Clerk* da Câmara dos Representantes e ao Secretário do Senado receber e depositar as informações prestadas pelos relatórios dos lobistas registrados, não havia previsão de que a eles caberia auditar os erros nos dados fornecidos e assegurar sua confiabilidade.

Considerando o panorama geral do *Federal Regulation Lobbying Act*, Graziano (1997), concluiu que se tratava de uma legislação “notoriamente ineficaz”, pois apenas

uma pequena parte dos lobistas profissionais de Washington eram registrados sob seu comando. Porém, ao mesmo tempo, o marco regulatório foi importante, pois ajudou a institucionalizar a atividade.

1.3.2 Lobbying Disclosure Act (LDA)- 1995

Em face das inconsistências, omissões e lacunas apontadas no *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946, ao longo de quase cinquenta anos, várias propostas de modificações e aperfeiçoamentos à lei foram discutidas pelo Congresso americano. No entanto, apenas em 1995, os parlamentares finalmente aprovaram uma nova legislação substitutiva do FLRA, a qual foi denominada de *Lobbying Disclosure Act* (LDA) e sancionada pelo presidente Bill Clinton no mesmo ano, entrando em vigor a partir de 1º de janeiro de 1996.

O novo diploma legal trouxe várias modificações em relação à norma anterior. Em primeiro lugar, houve uma ampliação do alcance da lei para abarcar tanto o *lobby* exercido no âmbito do Poder Legislativo, quanto aquele praticado sobre agentes do Poder Executivo.

Ademais, Lunenburg (2009, p. 90) ressalta outras mudanças importantes nos conceitos da atividade de *lobby* e de lobista. Para a lei de 1995, lobista passou a significar qualquer indivíduo empregado ou contratado por um cliente em troca de compensação financeira ou de outra natureza por serviços que incluam mais de um contato de *lobby*. Por conseguinte, a lei excluiu da definição de lobista os indivíduos que fazem o *lobby* em causa própria e os que fazem na qualidade de voluntários. Também foram excluídos do alcance da lei aqueles indivíduos cujas atividades de *lobby* consumissem menos de 20% do tempo destinado a determinado cliente durante um período de 3 meses.

Outra inovação de destaque trazida pela nova legislação foi a expressa inclusão na definição de lobista de dois tipos de profissionais: aqueles que exercem seu trabalho como empregados dentro de organizações ou empresas e os que possuem ou laboram em firmas e escritórios autônomos e especializados no exercício da atividade de *lobby*.

Segundo observa Rodrigues (2012, p. 88), esta distinção entre as categorias de lobistas também implicou na divisão entre os tipos de registro que deveriam ser realizados junto aos órgãos de controle:

As organizações ou empresas com lobistas residentes foram obrigadas a registrar as atividades de seus empregados lobistas. Já os lobistas “de fora” foram obrigados pela lei a registrar-se e apresentar relatórios de suas atividades em nome de clientes pagantes.

O próprio conceito da atividade em si foi ampliado para incluir, além dos contatos diretos com as autoridades, todo o esforço para prestar suporte a tais interações persuasivas. A definição incluiu as atividades de preparação e de planejamento estratégico, bem como a elaboração de relatórios e pesquisas, que se destinassem, no momento de sua preparação, para uso durante contatos e na coordenação das atividades de *lobby* de terceiros (Holman, 2006, p. 9).

Já no que concerne aos marcos financeiros utilizados como parâmetros para o registro, Santos (2007, p. 379) assevera que sob a égide da referida lei, deveriam registrar-se na *House of Representatives* e no Senado os indivíduos que recebam US\$ 5.000,00 de um único cliente em um período de seis meses, devendo listar as comissões do Congresso e as agências governamentais com as quais fizeram contato, os assuntos que defenderam, e quanto foi gasto neste trabalho. Os requisitos do relatório também se aplicam a organizações cujos empregados atuam em seu benefício e gastam mais do que US\$ 20.000,00 num período de seis meses. Tais registros deveriam ser preenchidos em até no máximo 45 dias após a contratação de um lobista como empregado ou contratado para efetuar um contato de *lobby*.

Embora tenha encampado muitos avanços em relação ao FLDA de 1946, o LDA ainda apresentava algumas falhas e lacunas já observadas desde a legislação anterior, como a falta de previsão de registro das entidades dedicadas ao *grassroots lobbying* e a ineficiência do *enforcement*. Em relação a este último aspecto, o *Clerk* da Câmara dos Representantes e o Secretário do Senado somente coletavam os relatórios apresentados pelos lobistas, mas não tinham a responsabilidade específica de verificar se os mesmos estavam corretamente preenchidos e tampouco o poder de aplicar sanções, cabendo-lhes apenas remeter o caso ao Departamento de Justiça- DoJ em caso de irregularidades percebidas, o que raramente ocorre. Além disso, como afirmam Lunenburg e Susman (2006), sobreleva-se o fato de que o DoJ ter dedicado recursos mínimos e pouco transparentes a essa tarefa. (Santos, 2007, p. 380).

Rodrigues (2012, p. 90) ainda enfatiza que a lei tampouco normatizou o *lobby* voltado para garantir aos clientes de lobistas, contratos governamentais, em vez de

influenciar a elaboração de leis. Segundo ressalta o autor, trata-se de uma prática muito comum tanto no nível federal como em outras esferas do governo dos Estados Unidos, sendo inclusive muitas vezes marcada pela corrupção.

A *LDA* também não enfrentava problemas como as relações promíscuas que poderiam surgir entre os lobistas e o financiamento das campanhas eleitorais e a atuação de familiares de congressistas e ex-membros do governo como profissionais do *lobby* pouquíssimo tempo após a saída do cargo público.

Assim, levando-se em conta estas análises, constatou-se que a lei do *lobby* ainda necessitava de alguns ajustes e melhorias, apesar de ter avançado significativamente em aspectos como a transparência, abrangência e organização e sistematização de conceitos.

1.3.3 Honest Leadership and Open Government Act - 2007

O *Honest leadership and government act* nasceu como uma resposta do Congresso americano a escândalos envolvendo políticos e lobistas sob a vigência do *Lobbying Disclosure Act* de 1995, em especial o famoso caso de Jack Abramoff ocorrido em 2005.

Abramoff era um lobista americano que tinha estreitas relações com o Deputado Robert Ney e com o Deputado Tom DeLay, líder da maioria republicana na Câmara dos Representantes entre 2003 e 2006 e grande aliado do presidente George W. Bush (Santos, 2007, p. 135). O mesmo foi condenado a mais de cinco anos de prisão por fraudes milionárias, evasão fiscal e suborno de funcionários e autoridades do Congresso com o pagamento de viagens e outros presentes.

Diante da grande repercussão de tais acontecimentos, o Congresso americano se viu pressionado a implementar mudanças substanciais na lei que regulava o *lobby* no país. Em 2007, foi aprovado com ampla maioria nas duas Casas Legislativas, sendo prontamente sancionado pelo presidente George W. Bush, o *Honest leadership and government act*, que ao contrário da *LDA* de 1995, não revogou e nem substituiu a lei anterior que regia o assunto, mas sim foi projetada pelos parlamentares para ampliar e aperfeiçoar os dispositivos já existentes no *Lobbying Disclosure Act*.

Dentre as modificações trazidas pela nova lei, destaca-se a atenção que foi destinada às relações entre lobistas e o financiamento de campanhas eleitorais. Segundo ressalta Rodrigues (2012, p. 90), a ideia dos legisladores foi aplicar um maior enfoque

nos gastos com campanhas eleitorais que pudessem influenciar o comportamento do candidato vencedor. Houve um reconhecimento de que o dinheiro oriundo das contribuições dos lobistas a campanhas eleitorais ou coletado por eles com a mesma intenção poderia auxiliar o lobista registrado, dando-lhe maior acesso e poder de barganha em relação aos candidatos vencedores.

Outro aperfeiçoamento efetivado com a lei do *lobby* de 2007 diz respeito ao reforço das regras sobre o recebimento de presentes, viagens e outras vantagens por parlamentares e autoridades do Poder Executivo. Tal diploma legal proibiu expressamente a aceitação por parte dos agentes públicos destas benesses fornecidas por lobistas registrados. Maskel (2007) citado por Santos (2007, p. 384) fez uma sistematização das principais mudanças introduzidas pela referida norma:

a) Medidas para ampliar transparência e controle das atividades de *lobby*

1. Relatórios de *lobby* deverão ser preenchidos trimestralmente, e no prazo máximo de 20 dias após o final do trimestre, e não mais semestralmente, com prazo de 45 dias. Não houve alteração nas regras para a qualificação de lobistas que devem registrar-se, mas meros ajustes nos valores recebidos pelo exercício da atividade em função da alteração na periodicidade dos relatórios que devem ser apresentados;
2. Relatórios de *lobby* deverão incluir informação se o cliente é governo estadual ou local, ou qualquer entidade controlada por um governo estadual ou local;
3. Associações ou coalizões que recebam mais de US\$ 5 mil por trimestre de outra associação ou coalizão para propósito de *lobby* devem incluir essas doações em seus relatórios ou divulgá-las em seus websites;
4. A *House* e o Senado deverão empregar o mesmo sistema computadorizado para permitir que os formulários requeridos pelo LDA sejam preenchidos através da Internet;
5. O Secretário do Senado e o *Clerk* da *House* devem divulgar obrigatoriamente os relatórios dos lobistas na Internet;
6. Os lobistas devem tornar público qualquer cargo que tenham ocupado no Executivo nos 20 anos anteriores, em lugar dos 2 anos antes requeridos;
7. Cada lobista deverá declarar semestralmente qualquer contribuição acima de US\$ 200 para qualquer candidato a cargo eletivo federal, PAC² ou organização partidária, indicando nome do candidato ou responsável pela campanha, PAC ou comitê partidário, e de pagamentos para eventos ou entidades ligadas a oficiais governamentais, qualquer que seja o valor. A declaração deverá afirmar que o lobista tem conhecimento das regras da *House* e do Senado e que não violou essas regras;
8. Os PACs deverão divulgar o nome das pessoas que tenham feito duas ou mais contribuições acima de US\$ 15.000;

² PACs ou Comitês de Ações Políticas são organizações de simpatizantes destinadas a levantar fundos para campanhas eleitorais para cargos federais nos Estados Unidos (Telles, 2008, p. 242 e ss.)

9. As informações sobre o *lobby* de governos estrangeiros deverão também ser divulgadas online por meio do escritório do Attorney General.

b) Medidas para combater a corrupção e conflito de interesses no Legislativo

1. Ampliação de um para dois anos do período de *cooling off* dos Senadores para atuarem como lobistas no Congresso. Deputados continuarão sujeitos a quarentena de um ano. Funcionários do Senado também se sujeitarão a quarentena de um ano antes atuar como lobistas no Senado;
2. Membros do Congresso ficam proibidos de influenciar a contratação de qualquer pessoa em bases partidárias por qualquer pessoa privada, sob pena de prisão por até 15 anos;
3. Membros do Congresso e seus assessores são proibidos de aceitar presentes ou viagens pagas por lobistas, exceto se em conformidade com as regras de cada Casa. Foi abolido o limite de US\$ 50 dólares ou combinação de presentes até US\$ 100 dólares por ano;
4. Os Deputados e Senadores são proibidos de votar em matérias quando houver conflito de interesses. Deputados e assessores principais não poderão ser contratados ou negociar empregos privados até que o seu sucessor seja eleito ou que preencham declaração submetida ao Comitê de Ética;
5. Senadores e assessores não podem manter contatos com esposas de Senadores que tenham se tornado lobistas após o senador ser eleito ou após o casamento;
6. Assessores de Deputados são proibidos de manter contato de *lobby* com esposas de Deputados, caso as mesmas atuem como lobistas;
7. Advogados contratados como consultores por Deputados ficam proibidos de atuar como lobistas de empresas com as quais tenham contato;
8. Parlamentares que cometerem crimes de corrupção, suborno ou perjúrio e outros perderão o direito às suas aposentadorias públicas mantidas pelo *Civil Service Retirement System*;
9. O Secretário do Senado e o *Clerk da House* ficam responsáveis por notificar os membros que deixam o Congresso das restrições aplicáveis, e divulgá-las pela internet;
10. Ex-senadores, oficiais do Senado e ex-presidentes da *House* registrados como lobistas não poderão fazer uso do acesso ao Plenário, academia de ginástica do Senado e estacionamentos privativos do Senado;
11. Lobistas são proibidos de patrocinar eventos de honra de Deputados e Senadores ou convenções partidárias para escolha de candidatos presidenciais;
12. Candidatos a cargos eletivos são proibidos de solicitar descontos em passagens aéreas ou usar aeronaves de empresas ou de particulares, exceto se pertencentes a membros da família;
13. Senadores e assessores deverão ser submetidos a treinamento sobre padrões de ética e conduta pelo Comitê de Ética, em até 165 dias do início da vigência da lei, e após, até 60 dias depois da posse;
14. Os registros das reuniões e audiências dos comitês do Congresso deverão ser divulgados em seus websites até 21 dias úteis após as reuniões.

Como se depreende da análise de algumas das principais modificações introduzidas pela nova lei do *lobby*, as regras de transparência sobre os relatórios e as

prestações de contas dos lobistas registrados tornaram-se mais rígidas e exigentes, enquanto várias passagens da norma também deram um enfoque significativo a uma maior regulação e restrição das relações pessoais e de cunho eleitoral existentes entre candidatos, congressistas, assessores parlamentares e lobistas.

Seguindo o mesmo espírito da mencionada *novel* legislação, quando se tornou presidente em 2009, Barack Obama editou uma ordem executiva proibindo os “nomeados” das agências executivas de aceitarem presentes, de participarem, num período de dois anos, de qualquer assunto com o qual eles tivessem tido contato em sua ocupação anterior e de exercer *lobbying* junto ao Congresso num período de dois anos a contar de seu desligamento da Administração (Paletz, Owen e Cook, 2013). No início de seu governo em 2017, Donald Trump editou um novo decreto, aumentando este tempo de quarentena no âmbito do Poder Executivo para cinco anos.

Neste diapasão, se revela uma nítida tendência no sentido de endurecer cada vez mais as disposições legais de controle da atividade de *lobby* nos Estados Unidos, com o objetivo de evitar práticas corruptas, conflitos de interesse e ingerência indevida da iniciativa privada no processo de representação democrática do poder político.

Ocorre que apesar do rigor formal da lei, considera-se que sua efetividade ainda é posta em xeque diante de algumas brechas como a persistência da falta de regulamentação do *grassroots lobby* e a adoção do limite de dedicação de 20% do tempo de atividade profissional ao *lobby* para que o lobista fosse obrigado a se registrar, parâmetro que seria relativamente fácil de se contornar.

Além disso, como bem realça Watson (2016), uma questão fundamental seria a capacidade das instituições de fiscalização de monitorar a correta aplicação da lei, pois os recursos federais destinados a essa tarefa são limitados. Por essa razão, talvez, o Departamento de Justiça jamais processou alguém por não ter se registrado como lobista sob a LDA. Em vez disso, o jornalista Lee Fang (2014) revela que o Departamento de Justiça tende a processar somente os lobistas que se registraram, mas deixaram de atualizar suas declarações trimestrais, tornando-se inadimplentes, quando os Secretários da Câmara ou do Senado identificaram o erro.

Da mesma forma, as auditorias do governo tendem a examinar apenas os lobistas registrados no cumprimento da LDA, em lugar de mirar mais amplamente todas

as atividades relacionadas com o governo. Assim sendo, os lobistas têm poucas razões para se registrar e continuarão a evitar fazê-lo. (Sotero e Prusa, 2018, p. 37).

Por conseguinte, mesmo que a atividade de *lobby* já seja estudada e regulamentada nos Estados Unidos há um considerável lapso temporal, a legislação americana ainda apresenta muitos pontos que devem ser melhorados e aperfeiçoados. O estudo destes aspectos se mostra fundamental, pois servem de exemplo na elaboração da lei brasileira de regulação da referida atividade profissional, e de oportunidade para que o Congresso Nacional direcione o debate de modo a não cometer os mesmos erros nos quais os americanos incorreram ao longo do tempo nas sucessivas proposições legislativas sobre o tema.

2. PERSPECTIVA DE REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL, PRINCIPAIS PROJETOS DE LEI EM DISCUSSÃO E CONTEXTO ATUAL DA ATIVIDADE NO PAÍS

2.1 Perspectiva de Regulamentação do *Lobby* no Brasil

Embora a discussão sobre o tema seja antiga, tendo vários projetos de lei e de resolução sido apresentados em ambas as Casas Legislativas ao longo dos anos, a regulamentação da atividade profissional de *lobby* ou de representação de interesses ainda não ocorreu no Brasil.

A referência à falta de regulação da atividade se reporta a uma norma ampla, específica, direta e exclusiva sobre o exercício do *lobby*, a qual disciplinaria aspectos como o conceito de lobista, o registro, prestação de contas e gastos ao público, controle e fiscalização, sanções aplicáveis em caso de desvios de conduta, etc.

Na verdade, o que há no ordenamento jurídico brasileiro é um arcabouço de normas indiretas que apenas podem se relacionar com o lobismo de forma tangencial, a exemplo do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Resolução nº 47/ 2013), Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado (Resolução nº 20/1993), Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), o Decreto nº 4.334/2002, que regulamenta as audiências concedidas a particulares por agentes públicos, a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), além de leis que punem os desvios de conduta na prática da atividade de influência sobre o Poder Público como a Lei do Colarinho Branco (Lei 7.492/1986), a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), os artigos do Código Penal que disciplinam o tráfico de influência e o suborno como crimes (arts. 332 e 333, respectivamente, do Decreto-Lei nº 2.848/1940).

Apesar desta lacuna legislativa notória, percebe-se que a preocupação dos parlamentares com este tema não é nova, e tem se estendido pelo menos desde 1984, quando o senador Marco Maciel apresentou a primeira proposta de regulamentação do *lobby* ao Congresso Nacional sob a forma do Projeto de Lei nº 25/1984. De lá para cá, mais de quinze propostas legislativas já foram apresentadas no decorrer dos anos, algumas com tramitação já concluída sem sucesso e outras ainda em apreciação, porém nenhuma obteve o êxito de ser aprovada e entrar em vigor.

De acordo com Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha (2015a, p. 9) em um dos estudos que realizaram sobre a temática para o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a apreciação dessas proposições legislativas apresentadas no decorrer de todos esses anos sugere diferenças significativas em pelo menos três aspectos: *i)* o escopo da regulamentação; *ii)* o alcance da regulamentação; e *iii)* o instrumento legislativo utilizado pelos seus autores para tentar viabilizar a ideia.

No que concerne ao escopo da regulamentação, as variações dizem respeito precipuamente ao grau de exigências a serem atendidas pelos grupos de interesse e lobistas para o regular exercício da atividade profissional de *lobby*. Enquanto algumas propostas estabelecem a necessidade de simples cadastro das entidades e dos lobistas, outras preveem uma regulação mais abrangente, com a obrigatoriedade de controle de gastos, declaração e publicização explícita dos interesses defendidos, acompanhamento das entidades e dos lobistas envolvidos na atividade e previsão de mecanismos de quarentena (*revolving door*), dispositivo que visa que proibir por um determinado período que ex-agentes públicos exerçam a profissão depois de deixar seus respectivos cargos públicos.

Quanto ao alcance da regulamentação, as propostas legislativas se distinguem, pois algumas tem a ambição de disciplinar a atividade somente no Poder Legislativo, e outras possuem a pretensão de regular o ofício no âmbito dos Três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e em todos os níveis da federação -União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Por fim, quanto ao terceiro ponto, os instrumentos legislativos manejados pelos parlamentares são distintos do ponto de vista formal. Alguns congressistas sugerem que a regulamentação seja consumada através de Projeto de Lei (PL), e outros via Projeto de Resolução (PR), a depender da intenção subjacente aos respectivos escopos e alcances das diversas propostas. No caso dos projetos de resolução, as pretensões de normatização geralmente têm uma abrangência mais restrita e circunscrita a uma das Casas Legislativas, ao passo que os projetos de lei visam a uma disciplina mais extensiva da matéria, adentrando outros órgãos e outros entes federativos da Administração Pública.

Os mesmos autores supramencionados, Manoel Leonardo Santos e Lucas Cunha, em mais um estudo realizado para o IPEA, sistematizaram todas as propostas

legislativas que tinham como finalidade a regulamentação do *lobby* que tramitaram no Congresso Nacional entre 1984 e 2014 (2015b, p. 16)³:

QUADRO 1

Propostas de regulamentação do *lobby* no Congresso Nacional (1984-2014)

Número, ano e Casa	Autoria e partido	Ementa	Última ação (data)
PLS 25/1984 Senado	Senador Marco Maciel PFL-PE	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências.	Arquivado ao final da legislatura (5/12/1987)
PRC 337/1985 Câmara	Deputado Francisco Dias PMDB-SP	Dá nova redação ao Art. 60 do Regimento Interno, incluindo no credenciamento dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e órgãos de representação de funcionários públicos.	Arquivado ao final da legislatura (1º/2/1987)
PLS 203/1989 Senado	Senador Marco Maciel PFL-PE	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências.	Aprovado no Senado e enviado à Câmara. Arquivado no Senado (9/2/2007)
PL 6.132/1990 ¹ Câmara	Senador Marco Maciel PFL-PE	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as Casas do Congresso Nacional, para fins que especifica e dá outras providências (reapresentado).	Declarado inconstitucional pela CCJC (2/6/1993)
PRC 83/1996 Câmara	Deputado José Fortunati PT-RS	Dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto à Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo	Arquivado ao final da legislatura (2/2/1999)
PRC 87/2000 Câmara	Deputado Ronaldo Vasconcellos PFL-MG	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, <i>lobby</i> e assemelhados na Câmara dos Deputados.	Arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)
PRC 203/2001 Câmara	Deputado Walter Pinheiro PT-BA	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.	Parecer Contrário (CCJC). Arquivado ao final da

³ Em adição a tais proposições, mister se faz a consideração do substitutivo da Deputada Cristiane Brasil apresentado em 2016 para o PL 1.202/2007 de autoria do Deputado Carlos Zarattini, o qual é considerado de forma separada por ter introduzido mudanças significativas de conteúdo em relação ao projeto original.

			legislatura (31/1/2011)
PL 6.928/2002 ² Câmara	Deputada Vanessa Graziotin PCdoB-AM	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.	Parecer favorável do relator na CCJC ainda não votado (11/7/2003) – em tramitação
PL 1.713/2003 Câmara	Deputado Geraldo Resende PPS-MS	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.	Rejeitado na Cetasp e arquivado (16/5/2005)
PL 5.470/2005 Câmara	Deputado Carlos Zarattini PT- SP	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.	Devolvida ao autor (Art.137, § 1º do RI) (2/8/2005)
PL 1.202/2007 ³ Câmara	Deputado Carlos Zarattini PT- SP	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.	Apresentado um substitutivo na CCJC (12/2/2012) – em tramitação
PRC 14/2011	Deputado Mendes Ribeiro PMDB-RS	Acrescenta Art. 259-A ao Regimento Interno, criando novos credenciamentos junto à Câmara dos Deputados.	Parecer favorável da CCJC (17/7/2013) – em tramitação
Substitutivo 1 da CCJC ao PL 1.202/2007	Deputado César Colnago PSDB-ES	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.	Substitutivo apresentado na CCJC (12/2/2012) – em tramitação
PRC 103/2007 Câmara	Deputado Francisco Rodrigues DEM-RR	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.	Parecer contrário na CCJC, arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)
PRC 158/2009 Câmara	Deputado João Herrmann Neto PT-SP	Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do <i>lobby</i> .	Arquivado ao final da legislatura (31/1/2011)

Fonte: Câmara dos Deputados. (Santos e Cunha, 2015b, p.16)

Notas: 1 O PLS no 203/1989 foi aprovado no Senado e enviado para a Câmara sob o no 6.132/1990. Devido à declaração de inconstitucionalidade, foi arquivado no Senado em 9/2/2007.

2 Tramitam apensados a este projeto as seguintes proposições: PLs nos 689/2003 (2); 1.846/2007; 3.453/2012; 758/2003; 4.718/2004; 7.004/2006; 4.219/2008 (2); 7.003/2010; 2.024/2011; 4.764/2009; 4.805/2009; e 3.310/2012.

3 Nos termos de Brasil (Art. 137, §1o, 1989). Trata-se da nova versão do PL no 5.470/2005.

Todavia, apesar da quantidade de projetos apresentados pelos agentes políticos ao longo de mais de trinta anos, não houve aprovação de nenhum deles, e por conseguinte, a atividade de representação de interesses ainda não conta com uma regulação formal no país. Vários motivos são apontados como justificadores de tal omissão. A razão mais evidente reside justamente na acentuada heterogeneidade entre as propostas, o que dificulta sobremaneira a formação de qualquer consenso. Segundo aduzem Santos e Cunha (2015a, p. 10):

Assim, longe de um consenso ou de um acordo capaz de gerar uma decisão efetiva por parte do Parlamento, tudo que se viu ao longo dos anos foi um processo legislativo marcado por divergências, expressas nos sucessivos arquivamentos, desarquivamentos, frequente emendamento de proposições, posições divergentes entre comissões parlamentares e, no limite, um processo marcado por idas e vindas que refletem a falta de um acordo mínimo capaz de superar o *status quo*.

Ademais, outra explicação levantada seria a falta de relevância suficiente para que o tema alcance uma posição de destaque na agenda da grande política nacional, pois o assunto normalmente volta à pauta diante de situações de graves escândalos envolvendo lobistas. Desta forma, ao passar a crise, o tema arrefece e retorna ao ostracismo. Nas palavras de Santos e Cunha (2015a, p. 11), “falta, no limite, o empenho de lideranças ou empreendedores políticos que invistam capital político durante períodos mais longos para impedir o arrefecimento do debate.”

Paulo Nassar (2013, p. 9), por sua vez, traça um fundamento de cunho mais histórico para explicar as diferenças entre as épocas nas quais o exercício do *lobby* foi efetivamente regulamentado nos Estados Unidos e na Europa, ao passo que persiste a ausência completa de qualquer norma legal sobre o assunto no Brasil. Consoante analisa o referido autor, o *lobby*, nos Estados Unidos, é uma prática que se confunde com o exercício e a representação democrática desde que a palavra passou a ser utilizada em 1837, enquanto na Europa ganha contornos mais nítidos nos anos 50. No Brasil, a simples

menção ao termo *lobby* sempre foi vista como sinônimo de algo escuso, tanto que nunca foi legalizado, embora os escritórios de *lobby* e lobistas sejam conhecidos e atuem abertamente na capital federal. Lobista é uma forma depreciativa de qualquer atividade que, por mais remoto que seja, se vincule a interesses. O motivo para tratamentos tão díspares sobre a mesma questão nas três regiões do globo residiria justamente na formação de seus respectivos sistemas políticos:

Desde os primórdios, a democracia americana valorizou tanto a liberdade de expressão, como de organização dessa liberdade. Isto explica a força da Justiça e do Parlamento que tem como finalidade organizar os diversos fluxos de interesse. Foi um dos primeiros fenômenos a chamar a atenção de Tocqueville, autor do clássico *Da Democracia na América*. Havia liberdade. A sociedade se manifestava. A política se fazia por palavra. Na Europa, o léxico do direito de organização demorou mais tempo a ser assimilado, inclusive porque não houve um diálogo entre a Revolução Americana e a Revolução Francesa. E, também, a polarização burguesia-trabalhador foi central na vida política. **No Brasil, a liberdade de expressão é fato recente, em processo, mas recente. Mais do que a tradição democrática, pesou a influência da sociedade positivista, organizada de cima para baixo, em torno de um poder central, com poderes plenos. Daí a reação aos grupos de pressão e a predominância da rejeição ideológica ao trabalho de convencimento dos lobbys. Como não faziam parte dos valores democráticos, por que teriam de existir e serem reconhecidos como legítimos?** (Grifos não presentes no original)

Desta forma, como a democracia brasileira é significativamente mais recente do que a americana ou a europeia, tendo sido marcada por uma tradição positivista de centralização do poder com recorrentes golpes de Estado (como o Estado Novo em 1937 e o golpe militar de 1964), e colocação à margem da participação popular e do debate plural de ideias, a defesa de interesses perante as autoridades públicas sempre foi vista com desconfiança.

Em grande medida, a elevada carga pejorativa que a atividade carrega no Brasil também está relacionada a um aspecto cultural imanente à sociedade brasileira. Há no Brasil, uma herança de patrimonialismo e clientelismo exacerbados advinda dos colonizadores portugueses. Nesta cultura da confusão frequente entre os universos “público” e “privado”, o universalismo de procedimentos, o qual se mostra como um dos maiores expoentes da igualdade material de todos os cidadãos perante a lei independentemente de sua origem ou condição financeira, é substituído pelo burocrata patrimonial, capaz de dispor dos bens públicos em benefício de suas relações pessoais ou em favorecimento de grupos privados.

Sérgio Buarque de Holanda (1993), em sua obra *Raízes do Brasil*, salienta que um elemento característico da personalidade do colonizador ibérico era o culto exagerado ao personalismo, fazendo com que os indivíduos acreditassem ser superiores aos demais e que se aflorasse a tendência à subversão das leis, pois estas seriam aplicáveis somente aos “outros” e nunca ao próprio sujeito. A partir dessa concepção particularista, “resulta largamente a tibieza das formas de organização, de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação desses povos [ibéricos]. Em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força externa e temida.”

Assim, esta mentalidade de superioridade se alastrou de forma a calcar não só as relações dos cidadãos individualmente considerados, mas também a dinâmica das organizações e empresas no Brasil. Os grupos sociais, as categorias profissionais e os conglomerados empresariais nutrem a crença de que as regras servem para os “outros”, não para si, que a lei sempre há de ser adaptada ao seu interesse. Grupos que, por convicção íntima, se consideram superiores aos demais, incapazes de se submeter às leis e crenças de que podem não apenas subvertê-las como também criá-las à imagem e semelhança de seus interesses, sob encomenda (Melo, 2018, p. 152).

Nesse contexto, os representantes da iniciativa privada tendem a estabelecer ligações promíscuas com os agentes públicos, muitas das vezes, lhes oferecendo vantagens ilícitas em troca de favores, facilidades nos negócios ou mesmo de aprovação de projetos de lei ou medidas provisórias favoráveis aos seus interesses.

A longínqua tradição do clientelismo e do personalismo que permeia as relações inter-pessoais no Brasil, levou à observação pela doutrina de que a economia do país funciona regida pelo sistema do *crony capitalism*, ou capitalismo de laços, definido por Rizzo e Velasco (p. 186 e 187) como o modelo econômico em que o sucesso dos negócios depende de relações próximas entre empresários e representantes do governo. As escolhas por parte dos governantes são feitas por favoritismo. Zingales (2012), por seu turno sustenta que alguns fatores contribuem para a expansão desse modelo, entre eles *lobby* desproporcional, falta de competição, nepotismo e poder político, restringindo a concorrência e facilitando a formação de cartéis. Todos estes fatores causam distorções nas relações entre os setores público e privado, que podem ser escancaradas com

distribuição de licenças, financiamentos, descontos em impostos ou outras formas de intervencionismo.

Por tais razões, se torna difícil para a percepção geral do senso comum da sociedade brasileira a assimilação do *lobby* como uma atividade revestida pela legitimidade do natural direito de petição garantido por um regime democrático, dificultando a aquisição de relevância pelo tema na agenda política e na pauta do Congresso.

Some-se isso à dificuldade intrínseca de exercer a profissão de representação de interesses no singular sistema político do presidencialismo de coalizão vigente no Brasil. Neste sistema, a busca da “governabilidade” pelo Poder Executivo, faz com que sejam oferecidos e loteados ministérios, cargos e emendas orçamentárias entre os parlamentares em troca de apoio e aprovação das propostas legislativas favoráveis ao governo e da rejeição das proposições que vão de encontro às aspirações do Presidente da República e sua equipe.

Tal sistemática de pura e simples cooptação dos parlamentares prejudica o debate ideológico amplo e a confrontação dos pensamentos divergentes dos parlamentares, empobrecendo o debate político e ofuscando a defesa de interesses pela crença legítima de que estes realmente representam o melhor caminho para o bem comum.

Melo (2018, p.168), assim resume como funciona o mencionado arranjo no contexto da dinâmica das decisões políticas no Brasil:

Torna-se interessante perceber que a política, como forma de disputa e formação de consensos, desaparece. Para o parlamentar profissional, os únicos instrumentos importantes passam a ser 1) o cargo; 2) a emenda; 3) a visita às bases. O tribuno desaparece nesse processo; os embates no parlamento não terão mais a menor efetividade: como mudar corações e mentes num processo em que todos estão fechados em torno de interesses situados muito aquém dos debates e do interesse geral?

Por consequência, a atividade dos profissionais do *lobby* também resta enfraquecida, já que todo o convencimento e a persuasão que utilizam para influenciar os tomadores de decisões políticas não terá tanta utilidade, levando-se em conta que os aspectos que os motivam de verdade são de ordem mais pragmática e de representatividade questionável.

Entretanto, mesmo diante das dificuldades acima expostas, as tentativas de regulamentação do ofício persistiram ao longo dos anos, demonstrando que os congressistas não se mantiveram completamente alheios ao tema. Por este motivo, se procederá à análise das principais propostas legislativas de regulação do *lobby* no Brasil, quais sejam o pioneiro projeto do senador Marco Maciel de 1984, o PL 1.202/2007 do Deputado Carlos Zarattini, que propôs uma regulamentação abrangente e completa para a atividade, e o respectivo substitutivo ao PL 1.202/2007 de autoria da Deputada Cristiane Brasil, o qual modificou substancialmente o teor do projeto original e está em vias de ser votado no Plenário da Câmara dos Deputados.

2.2 O projeto pioneiro do Senador Marco Maciel (PL 25/1984)

Em 1984, o Senador Marco Maciel apresentou o primeiro projeto de lei visando à regulamentação da atividade profissional de *lobby* no Brasil (PL 25/1984). Não tendo sido apreciado, foi arquivado ao final da legislatura em 1987, e reapresentado dois anos depois, no início da legislatura seguinte sob o nº 209/89. Ato contínuo, logo foi aprovado pelo plenário do Senado Federal e encaminhado para apreciação pela Câmara dos Deputados sob o nº 6.132/1990.

Na Câmara, o projeto recebeu (em 2 de junho de 1993) parecer do Deputado Moroni Torgan pela inconstitucionalidade. O argumento foi o de inconstitucionalidade formal, sendo o parecer posteriormente aprovado pelo colegiado da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da respectiva Casa Legislativa. Contudo, antes de ser arquivado, o que seria possível pelo poder terminativo das comissões, o deputado Paes Landim apresentou recurso, visando levar o parecer da CCJ à apreciação do Plenário. O projeto chegou a tramitar em regime de urgência, mas, embora tenha constado na Ordem do Dia por várias vezes, nunca foi votado. (Santos e Cunha, 2015b, p. 18).

O Deputado Moroni Torgan justificou seu parecer pela inconstitucionalidade utilizando como principal argumento o fato de que a representação de interesses nas Casas do Congresso Nacional seria uma matéria afeta à organização e ao funcionamento de cada uma delas e que a Constituição lhes reservou competência para dispor privativamente sobre o assunto em seus arts. 51, incisos III e IV e 52, incisos XII e XIII.

Segundo dispõe o parecer (Brasil, 1995):

Ora, se se trata de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se pode disciplinar a matéria por lei ordinária, cujo processo de elaboração e transformação em norma jurídica inclui a participação do Presidente da República, através da sanção ou do veto, nos termos do art. 48 da Constituição Federal.

(...)

O instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto ora em exame será, sem dúvida, resolução própria de cada uma daquelas Casas ou mesmo resolução comum, do Congresso Nacional, se se decidir pela uniformização de procedimentos. Estes são os motivos por que votamos pela inconstitucionalidade formal insanável do Projeto de Lei nº 6.132/1990.

Diante deste posicionamento, vários parlamentares, ao apresentarem projetos sobre o tema nos anos subsequentes, o fizeram por meio de Projetos de Resolução, a exemplo do PRC 83/1996 de autoria do Deputado José Fortunati (PT-RS), PRC 87/2000 do Deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG), PRC 203/2001 do Deputado Walter Pinheiro (PT-BA), PRC 103/2007 do Deputado Francisco Rodrigues (DEM-RR), PRC 158/2009 do Deputado João Hermann Neto (PT-SP) e PRC 14/2011 do Deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS).

No que que concerne ao conteúdo do PL 6.132/1990, os principais pontos a seres destacados são os seguintes (Brasil, 1990):

- A proposta prevê a obrigatoriedade de registro perante as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de pessoas físicas ou jurídicas que realizem atividades tendentes a influenciar o processo legislativo;

- O registro destes indivíduos e instituições seria a condição indispensável para o credenciamento e liberação para livre circulação às dependências das Casas do Congresso Nacional. Após o credenciamento, caberia às respectiva Mesas Diretoras a determinação do modo e dos limites de atuação das referidas pessoas físicas e jurídicas cadastradas;

- Uma vez registradas, os representantes de interesses deveriam encaminhar às Mesas Diretoras até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, uma declaração de gastos relativos tanto à sua atuação dentro do âmbito das Casas do Congresso, quanto relacionados a atividades que mesmo realizadas fora da órbita do Congresso, poderiam impactar no processo legislativo;

- Se os lobistas desempenhassem o papel de intermediários, contratados por organizações ou empresas (terceiros), na declaração de gastos deveria constar a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada;

- Em caso de omissão nas declarações, tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, haveria a aplicação de advertência e, em caso de reincidência, cassação do registro. Para os casos de abuso de poder econômico, há remissão à Lei 4.137/1962, que regulava a repressão ao abuso do poder econômico na época (atualmente revogada pela Lei 8.884/1994);

- As Mesas Diretoras de ambas as Casas Legislativas deveriam providenciar a divulgação pública semestral dos relatórios apresentados pelas pessoas físicas e jurídicas credenciadas.

Ao comentar os pontos positivos da proposta, Rodrigues (1996, p.58) ressalta que a limitação de acesso às dependências da Câmara e do Senado somente dos lobistas credenciados coíbe a desorganização e o acesso abusivo para privilegiar o acesso disciplinado e a contribuição construtiva. Além disso, salienta que o dispositivo que exige a divulgação dos contratantes em caso de lobistas especializados que ofertam seus serviços a terceiros “é extremamente importante, uma vez que o acesso aos parlamentares pelos grupos de pressão nem sempre é democrático. Há pessoas e grupos com maior acesso que outras. Por exemplo, ex-parlamentares, ex-assessores ou antigos integrantes do Poder Executivo, por força de suas antigas funções, circulam com desenvoltura no meio político de Brasília.”

O referido autor destaca também que a disposição que obriga a divulgação de gastos fora do âmbito do Congresso possibilita a transparência do chamado *grassroot lobby*, ou seja, da influência indireta que se busca exercer sobre os tomadores de decisões políticas através da opinião pública, com campanhas de publicidade massivas nos meios de comunicação como televisão, rádio, internet, jornal etc.

Por fim, mais um dos méritos do PL 6.132/1990 seria a determinação da publicização de relatórios semestrais pelas Mesas Diretoras da Câmara e do Senado contendo as declarações apresentadas pelos lobistas cadastrados. Tal iniciativa representaria um passo importante para uma maior transparência dos interesses

envolvidos no desenvolvimento do processo legislativo, possibilitando o aumento do controle social dos cidadãos (*accountability*).

Santos e Cunha (2015b, p. 17), por sua vez, exaltaram a iniciativa pioneira do Senador Marco Maciel, aduzindo que se trata “de um projeto muito bem elaborado, bem fundamentado, bastante ambicioso e, já àquela época, bastante compatível com o que se operava nos países com mais ampla regulamentação da atividade.”

Discordando dos elogios tecidos à proposta, Ana Cristina Oliveira (apud Santos, 2007, p. 433) assevera que a mesma é inadequada porque não passa de uma tradução da lei americana de 1946 e que, por esta razão, não abrangia peculiaridades do sistema político e cultural brasileiro.

Neste sentido, interessante ressaltar o ponto de vista de Pierre Legrand (1997), o qual afirma que a formação das leis envolve fenômenos culturais, históricos e ideológicos subjacentes, o que leva à conclusão de que meras transposições literais de leis estrangeiras para um contexto nacional são inapropriadas. Em sua visão:

A rule is necessarily an incorporative cultural form. As an accretion of cultural elements, it is supported by impressive historical and ideological formations. A rule does not have any empirical existence that can be significantly detached from the world of meanings that characterizes a legal culture.⁴

Em contraposição à sua análise dos aspectos positivos, Rodrigues (1996, p. 59) procede à análise dos pontos negativos da proposta em comento. No mesmo sentido de Ana Cristina Oliveira, o autor destaca que elementos que se sobressaem no Brasil não são levados em consideração pela proposição legislativa. Por exemplo, o *lobby* exercido no Legislativo Federal não é uma exclusividade do setor privado, havendo uma participação expressiva de empresas estatais e de outras classes do Poder Público (como servidores, governadores e prefeitos). O Executivo, por outro lado, mantém assessores em contato contínuo com os parlamentares em busca de apoio para seus projetos. Desta forma, a lei do *lobby* no Brasil deveria conter dispositivos específicos para incluir esses segmentos no universo de lobistas e manter transparentes seus gastos e atividades, os quais muitas vezes são custeados com dinheiro público.

⁴ Em tradução livre: “Uma regra é necessariamente uma forma cultural incorporativa. Como acréscimo de elementos culturais, é apoiada por impressionantes formações históricas e ideológicas. Uma regra não tem nenhuma existência empírica que possa ser significativamente separada do mundo dos significados que caracterizam uma cultura legal.”

Ademais, Rodrigues ainda critica as sanções propostas no projeto de lei para o caso da prática de infrações. As punições de advertência e, em caso de reincidência, de cassação do registro e conseqüentemente do credenciamento que permite o acesso às Casas Legislativas são punições por demais brandas para coibir o descumprimento da lei. A título comparativo, a legislação americana de 1946 que serviu como inspiração para o Senador Marco Maciel previa a aplicação de penas que iam desde multa de até 5 mil dólares até a prisão do culpado por até 12 meses.

Outro ponto apontado como de correção necessária do PL 6.132/1990 seria a remissão feita à Lei 4.137/1962 em caso de violação de seus dispositivos. O mencionado diploma legal tratava da repressão ao abuso do poder econômico e se destinava a coibir a formação de monopólios e outras atividades prejudiciais ao funcionamento regular da economia de mercado. Rodrigues salienta que “não há no texto da Lei 4.137/1962 qualquer alusão ao tipo de ‘abuso de poder econômico’ que o lobby poderia ensejar; isto é, o emprego de elevadas somas, seja na pressão direta, oferecendo vantagens e apoio pecuniário a agentes públicos em troca de ‘favores’ legislativos, ou de forma indireta, através de sofisticadas campanhas publicitárias para pender a opinião pública em favor de determinadas propostas de política pública.” Por esta razão, o autor defende que mais lógico seria remeter à Lei 8.429/1992, que dispõe sobre a improbidade administrativa e se aplica aos indivíduos que, mesmo não ostentando a qualidade de agentes públicos, induzem ou concorrem para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.⁵

Em resumo ao que representa a proposta sob exame, Nóbrega Netto (2015, p 121) arremata:

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

⁵ Cumpre observar que a Lei de Improbidade Administrativa somente entrou em vigor em 1992, ou seja, dois anos após o Projeto de Lei de autoria do Senador Marco Maciel chegar à Câmara dos Deputados em 1990. No entanto, a defesa deste ponto de vista é válida porquanto a tramitação na Câmara se estendeu por muitos anos, durante os quais os deputados poderiam propor emendas modificativas ao PL 6.132/1990. Apenas para ilustrar, o parecer da CCJ sobre o projeto, cujo relator foi o Dep. Moroni Torgan, só foi emitido em 1995.

aos que infringirem as suas disposições, o que requereria atualização em seu conteúdo com vistas a levantar novas ideias ao debate sobre a matéria.

Desta forma, observa-se que o projeto de autoria do Senador Marco Maciel representou um importante marco justamente porque foi a proposta legislativa pioneira sobre regulamentação do *lobby* no Brasil e implementou o debate entre os parlamentares sobre o assunto. No entanto, possui elementos que necessitariam ser ajustados para aumentar a efetividade da regulação.

2.3 O projeto do Deputado Carlos Zarattini (PL 1.202/2007)

O Projeto de Lei nº 1.202/2007, apresentado na Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2007 pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP) é considerado como a proposição de conteúdo mais abrangente, e mais completo, até agora apresentado no Poder Legislativo para regular a matéria, se baseando fortemente na experiência internacional para buscar subsídios para sua formulação (Santos, 2007, p. 442).

Diferentemente do Projeto de Lei de autoria do Senador Marco Maciel que tem o âmbito de incidência restrito ao Poder Legislativo, o PL 1.202/2007 logo em seu art. 1º (Brasil, 2007) estabelece que sua abrangência é bem maior, incluindo a Administração Pública Federal como um todo (e excluindo, portanto, as esferas estadual e municipal). Neste diapasão, os três poderes da União estariam sujeitos aos regramentos estatuídos pela norma, com destaque para o Legislativo e o Executivo.

Em seguida, no art. 2º da proposta, são apresentados os conceitos-chave de determinados termos e expressões recorrentes ao longo do texto da norma e que devem ser utilizados como norteadores da interpretação atribuída pelos operadores do Direito aos comandos legais. O arcabouço conceitual contido nos diversos incisos do artigo citado abarca vocábulos fundamentais para espancar dúvidas ou imprecisões, como “entidade representativa de grupo de interesse”, “recompensa”, “presente”, “*lobby*”, “lobista” e “dirigente responsável”.

O art. 3º, por sua vez, institui a obrigatoriedade do cadastro das pessoas físicas ou jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa. Imperioso destacar que o parágrafo 2º do dispositivo supracitado prevê que o registro também deve ser efetuado em igualdade de condições por pessoas jurídicas de direito público, como

empresas estatais e autarquias, bem como por seus respectivos representantes (incluindo os interlocutores dos Ministérios).

Para efeito de registro, cuja previsão de renovação é anual (art. 3º, §6º), cada órgão ou entidade cadastrado poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, os quais deverão obrigatoriamente, no prazo de 180 dias após o deferimento do registro, se submeter às suas expensas a um curso de formação específico, do qual constarão como conteúdo mínimo as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e prestação de contas (art. 3º, § 8º).

No mesmo artigo, ainda há uma previsão relevante para prevenir o que a doutrina americana denomina de *revolving door*. Este mecanismo de “quarentena” proíbe que será indeferido 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. O objetivo do comando normativo neste caso é claramente evitar que o prestígio e os contatos dos recém-saídos do serviço público causem um desequilíbrio à isonomia em relação aos outros profissionais do *lobby*, posto que os sujeitos em questão teriam uma manifesta vantagem sobre os demais.

Em relação ao controle e à prestação de contas, os representantes credenciados deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União (TCU), 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 aos órgãos da Administração Pública Federal, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência- UFIR.⁶ Neste ponto, incumbe salientar que o projeto disciplinou expressamente o chamado *grassroot lobby*, ou *lobby* indireto no §3º do art. 7º, *in verbis*:

§ 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

⁶ A Unidade Fiscal de Referência (UFIR) era um fator de correção monetária utilizado para corrigir o valor dos créditos e débitos de tributos federais. Foi extinta em decorrência do §3º do art. 29 da Medida Provisória 2095-76/2000. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>. Acesso em 10/05/2018. Ressalta-se, portanto, que o fato de esta unidade monetária ser utilizada como referência em um projeto de lei de 2007, ou seja, sete anos após sua extinção oficial pode gerar controvérsias.

declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado.

O art. 10 restringe ainda a aplicabilidade da lei aos lobistas profissionais que recebem algum tipo de retribuição pecuniária por seu trabalho. Por conseguinte, não é considerada atividade de pressão para fins de incidência da regulação aquela exercida sem remuneração, em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, além do ato que se limita a simplesmente acompanhar sessões de discussão e deliberação no Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário ou a comparecer para atender convite para expressar opinião ou esclarecimentos em razão de atuação profissional, prestígio ou notoriedade.

Já as sanções relacionadas pelo projeto sob análise, estão previstas nos seguintes dispositivos:

§ 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.

(...)

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.

Depreende-se da leitura dos referidos comandos do PL 1.202/2007, que a exemplo do que o senador Marco Maciel estabeleceu em seu projeto, em caso de omissão ou constatação de irregularidades no cadastro, a pena será a de advertência e, em caso de reincidência, de cassação do credenciamento. Além disso, de forma idêntica à proposta pioneira, o projeto de lei do Dep. Carlos Zarattini fez remissão à Lei 4.137/1962 quando for constatada a ocorrência de abuso econômico, o que se mostrou como um flagrante equívoco diante da revogação expressa desta norma pela Lei 8.884/1994 e do fato de que a proposta em comento é de 2007.

Entretanto, o PL 1.202/2007 se mostrou mais abrangente e incisivo no tocante à aplicação de penalidades e foi além do que estatuiu o PL 6.132/1990. Há previsão expressa da possibilidade de encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis, além da advertência e da cassação do credenciamento já passíveis de aplicação em caso de omissão ou irregularidade na prestação de informações. Além disso, o art. 9º ainda enquadra o servidor público ou agente político que perceber qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento recebidos pelos representantes de interesse, em ato de improbidade sujeito às sanções do art. 12, I da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

Aliás, percebe-se que os dois projetos de lei (PL 1.202/2007 e PL 6.132/1990) apresentam muitas semelhanças entre si, porém a proposição do Deputado Carlos Zarattini trouxe inovações marcantes não presentes no projeto mais antigo, tais como a quarentena de ex-agentes públicos para exercerem a atividade de lobistas, a necessidade de os profissionais de representação de interesses se submeterem a um curso específico como condição *sine qua non* para sua atuação e o enquadramento de pessoas jurídicas de direito público também na qualidade de lobistas.

Sistematizando a comparação entre os dois supracitados projetos de lei, ressaltando suas diferenças e semelhanças, Nóbrega Netto (2015, p. 130) apresenta a seguinte tabela ilustrativa:

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

Projeto de Lei nº	Autor	Regulamentação – Credenciamento
6.132/90	Marco Maciel	Para o Congresso Nacional – pelas Mesas da CD e do SF (ementa e art. 1º).
1.202/07	Carlos Zarattini	Para toda a Administração Pública federal – No Poder Executivo, a ser viabilizado pela Corregedoria-Geral da União (CGU) (art. 3º).
		Objeto do credenciamento
6.132/90	Marco Maciel	Pessoas físicas e jurídicas que procuram influenciar o processo legislativo (ementa e art. 1º).
1.202/07	Carlos Zarattini	Pessoas físicas e jurídicas que visam influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa em qualquer instância da Administração Pública federal (art. 3º).

Quarentena para a prática do lobby		
6.132/90	Marco Maciel	Sem previsão.
1.202/07	Carlos Zarattini	Pessoas físicas e jurídicas que tenham exercido, nos doze meses anteriores ao requerimento de credenciamento, cargo público ou em comissão, com participação, direta ou indiretamente, na produção da proposição legislativa (art. 3º, § 5º).
Prestação de contas		
6.132/90	Marco Maciel	Duas vezes por ano, perante as Mesas da CD e do SF (art. 3º).
1.202/07	Carlos Zarattini	Uma vez por ano, ao TCU (art. 7º).
Divulgação das informações		
6.132/90	Marco Maciel	As Mesas da CD e do SF divulgarão, semestralmente, relatórios, de acesso público, com as declarações dos lobistas credenciados (art. 7º, I).
1.202/07	Carlos Zarattini	O TCU divulgará, anualmente, relatórios com as declarações das pessoas físicas e jurídicas credenciadas (art. 7º, § 4º).
Penalidades por desvio de conduta		
6.132/90	Marco Maciel	. Advertência: por omissão nas declarações, tentativa de ocultar dados e de confundir a Administração. . Cassação do credenciamento: em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções penais previstas em lei (art. 5º).
1.202/07	Carlos Zarattini	. Improbidade administrativa: sujeito às penas previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 1992. . Demissão a bem do serviço público: art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990 (art. 9º).
Audiência pública		
6.132/90	Marco Maciel	Convite para comparecimento, no mesmo dia, horário e local, às pessoas físicas e jurídicas que defendem interesses antagônicos (art. 7º, II).
1.202/07	Carlos Zarattini	Na hipótese de haver defensores e opositores à matéria em exame, o órgão promotor procederá de forma que possibilite a audiência de diversas correntes de opinião, com o número máximo de seis expositores (art. 5º, § 1º).
Treinamento para lobistas		
6.132/90	Marco Maciel	Sem previsão.

1.202/07	Carlos Zarattini	É obrigatória a participação, no prazo de 180 dias do deferimento do credenciamento, à custa dos lobistas, em curso de formação específico com conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (art. 4º, § 8º).
----------	------------------	---

Fonte: Nóbrega Netto (2015, p. 130), tendo como base o PL nº 6.132, de 1990, e o PL nº 1.202, de 2007.

Apesar de todos os seus méritos, o PL 1.202/2007 também foi alvo de algumas críticas e sugestões de aperfeiçoamento. Bonelli (2015, p. 217) preleciona que o credenciamento deveria ser obrigatório tanto para lobistas profissionais, quanto para lobistas amadores. Tal cadastro, embora obrigatório para todos, deveria ser diferenciado de acordo com o nível de profissionalização dos representantes de interesse, consistindo de um tipo mais completo no caso dos lobistas profissionais (com a declinação de mais dados referentes a encontros, gastos, clientes etc.) e de outro mais simplificado para os lobistas amadores (com menor número de dados e informações prestadas), o que respeitaria justamente a frequência dos primeiros e a esporadicidade dos segundos.

O referido autor também defende que o dispositivo de “quarentena” previsto pelo projeto deveria se estender por um período maior do que 12 meses e atingir todos os ex-ocupantes de cargos (eletivos ou não), funções e empregos públicos de uma maneira geral, ao invés de incidir somente sobre aqueles que tenham participado direta ou indiretamente da produção da proposição legislativa objeto da sua intervenção profissional.

No que concerne às sanções, Bonelli salienta que o projeto falha por não prever a aplicação de penalidades mais rígidas como multa e reclusão para os agentes infratores da legislação:

(...) a “Lei de *Lobby*” brasileira precisa conter, necessariamente, **a previsão da pena de multa para os três sujeitos envolvidos na prática do *Lobbying*: os lobistas (ativos) e os agentes públicos e agentes políticos (passivos), com valores definidos gradualmente, conforme a gravidade do caso, bem como a cominação de pena de reclusão** (também de forma graduada, conforme a gravidade do ato) para todos os sujeitos que violarem qualquer dispositivo da “Lei”, afora as várias formas de responsabilização elencadas com sanções e punições próprias (específicas): perda de direitos políticos, perda do mandato parlamentar, demissão a bem do serviço público, entre outras. (Grifos não presentes no original).

Destarte, conclui-se que o Projeto do Deputado Carlos Zarattini representa uma tentativa de regulamentação mais ampla e ambiciosa da atividade de *lobby* no Brasil,

inspirando-se nas propostas que a antecederam como a do Senador Marco Maciel, mas também introduzindo novos elementos e disposições ao debate. Os objetivos da proposta são claramente a garantia de uma elevada transparência ao ofício dos grupos de pressão, bem como uma responsabilização mais efetiva dos sujeitos que não observarem suas prescrições, visando coibir abusos e conflitos de interesse.

Relativamente à tramitação legislativa do referido projeto na Câmara dos Deputados, em 12/04/2012, o Deputado Cesar Conalço (PSDB-ES), que foi designado como relator do PL 1.202/2007 na Comissão de Constituição e Justiça, apresentou parecer opinando pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação na forma de um substitutivo⁷.

Encerrada a 54^a Legislatura, correspondente aos anos de 2011-2014, mais uma vez o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, foi arquivado, em 31/1/15, conforme prevê o art. 105 do RICD. Todavia, como o autor, o Deputado Carlos Zarattini, foi reeleito para o cargo de Deputado Federal, apresentou requerimento em 5/2/15 para o seu desarquivamento, o qual foi devidamente aprovado em 11/2/15. Assim, iniciada uma nova legislatura (2015-2018), tendo a proposição retomado o seu curso anterior – em que teve aprovado o parecer de mérito na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e a apresentação do parecer terminativo e de mérito na CCJC –, o projeto ainda aguarda ser pautado para discussão e votação nesse colegiado. Contudo, necessário se faz salientar que com a eleição do ex-Deputado Cesar Colnago para o cargo de Vice-Governador para o Estado do Espírito Santo, em 15/4/2015 o Presidente da CCJC da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira, designou a Deputada Cristiane Brasil para a função de relatora da matéria no colegiado. Esta, por sua vez, passou a ter a possibilidade de apresentar um conteúdo diferenciado em seu parecer quando comparado ao do ex-relator, sendo facultativo aproveitar o trabalho realizado pelo ex-parlamentar. (Nóbrega Netto, 2015, p. 129).

Em vista desta faculdade, foi exatamente o que fez a Deputada Cristiane Brasil (PTB-RJ), ao apresentar um novo substitutivo para o projeto em 26/10/2016, o qual

⁷ Substitutivo é uma emenda parlamentar apresentada como sucedânea à parte de outra proposição, quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto, considerando-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. Quando da discussão e votação da matéria em plenário, o substitutivo de comissão tem prioridade sobre a matéria original (RICD, art. 118, § 4º, e art. 191, II) (Brasil, 2014).

foi aprovado pela CCJ e encaminhado para votação em Plenário, fase em que se encontra desde 04/07/2017. Ressalta-se que em 04/04/2018, o projeto chegou a ser emendado uma vez no Plenário, e esta emenda recebeu parecer favorável à sua aprovação na CCJ da Câmara pela relatora Cristiane Brasil (Brasil, 2018).

2.4 Contexto atual: Substitutivo da Deputada Cristiane Brasil, ABRIG e reconhecimento oficial da representação de interesses como profissão pelo Ministério do Trabalho

O substitutivo da Deputada Cristiane Brasil apresentou modificações significativas em relação ao projeto original do Deputado Carlos Zarattini. Atualmente, encontra-se pautado para votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, porém não foi apreciado ainda em razão dos sucessivos encerramentos das sessões antes que sua votação pudesse ser iniciada.

Em razão da iminência de sua votação, o substitutivo em comento se apresenta como o projeto de regulamentação do *lobby* que possui mais chances de aprovação e que está mais em voga nas discussões levantadas pelos parlamentares sobre o tema recentemente.

Dentre as principais mudanças instituídas pelo substitutivo em questão (Brasil, 2018), constam a substituição da expressão “*lobby*” (que carrega historicamente uma forte carga pejorativa) pelo termo “relações governamentais” e a supressão da obrigatoriedade da apresentação de relatórios ao Tribunal de Contas da União (TCU) pelos profissionais detalhando os interesses defendidos e os gastos efetuados dentro e fora do Congresso Nacional no exercício da atividade.

No que concerne ao registro dos profissionais, embora a ementa do projeto aduza que sua aplicabilidade recairá sobre órgãos e entidades do Poder Público Federal, o art. 7º do substitutivo somente estabelece que os profissionais de relações 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. Há uma perceptível omissão pela ausência de qualquer referência ao Poder Judiciário, que tem parte de sua estrutura vinculada à Administração Pública Federal. Ademais, o dispositivo é dúbio sobre se o registro seria

um requisito indispensável ou não para o exercício da atividade, posto que se vale do vocábulo “poderão” ao invés de “deverão”, *in verbis*:

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.

A interpretação conjugada com o art. 8º, que enumera uma série de garantias e direitos dos profissionais cadastrados, dentre eles o acesso direto às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário do expediente, leva a crer que o cadastro não seria necessariamente obrigatório, porém aqueles que não o fizessem não se beneficiariam do rol de prerrogativas conferidas pela legislação. Todavia, este ponto ainda é controverso e necessita de melhor esclarecimento a ser providenciado por outras emendas durante a tramitação legislativa do projeto ou pela própria interpretação dos operadores do Direito após sua transformação efetiva em lei.

As sanções previstas pelo substitutivo estão elencadas nos artigos 9º e 10 respectivamente, cujo teor é o seguinte:

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 nº 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.

Depreende-se, portanto, que foi mantido o enquadramento como ato de improbidade dos agentes públicos que se submetessem ao recebimento de vantagens indevidas com o fim de influenciar a tomada de decisões legislativas e administrativas, nos moldes preconizados pelo art. 12, I da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Além disso, em complemento ao que dispõe o projeto original, a responsabilização pelo ato de improbidade também será aplicável ao representante de interesses que oferecer a vantagem indevida ao agente público, consoante os ditames do §1º do art. 9º, acima transcrito.

Necessária se faz também a observação do conteúdo do §2º do art. 9º do substitutivo em análise, o qual foi incluído pela emenda aposta pelo Plenário e exclui as doações em dinheiro feitas às campanhas eleitorais do conceito de vantagem ou benefício suscetíveis de acarretar a responsabilização dos tomadores de decisão e dos agentes de relações institucionais por ato de improbidade administrativa. Tal previsão legislativa é bastante questionável, pois pode abrir margem para que os lobistas consigam barganhar o apoio dos agentes políticos para a defesa de seus interesses em troca do financiamento de suas campanhas, o que subverte a representatividade democrática na medida em que os tomadores de decisão irão pautar sua postura não pela busca das melhores ideias para o interesse geral de todos, mas sim pelo amparo a propostas que melhor atendem aqueles que detêm maior poder econômico.

Outrossim, a exigência de realização de um curso pelos profissionais de representação de interesses, bem como a limitação do número de representantes por órgão ou entidade (que poderia ser de apenas dois, sendo um titular e um suplente), também foram retiradas do substitutivo pela relatora, tornando o viés do projeto muito mais brando e permissivo do que o projeto idealizado pelo Deputado Carlos Zarattini.

Por fim, o §2º do art. 13 do substitutivo restringe o mecanismo de quarentena ou *revolving door* somente ao indivíduo que tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo nos quatro anos contados do término do mandato.

Em entrevista ao portal de notícias Congresso em Foco, o presidente da Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (Abrig), Guilherme

Cunha, se manifestou a favor do substitutivo da Deputada Cristiane Brasil declarando que “a Abrig apoia a regulamentação da atividade por entender que é uma garantia para o profissional e segurança para a autoridade pública. A emenda aglutinativa apresentada pela deputada Cristiane Brasil está muito adequada com o que o mundo tem discutido e tratado nessa matéria. Fará com que o Brasil seja referência na regulamentação. Traz garantias objetivas que devem ser observadas”. A entidade estima que aproximadamente 4 mil pessoas tenham essa atividade como ocupação profissional no Brasil.

A propósito, a Abrig representa um elemento primordial no cenário atual do *lobby* exercido no Brasil, mesmo que ainda não haja uma regulamentação formal da profissão. Segundo a descrição exposta em seu sítio eletrônico (<http://abrig.org.br/sobre/>), a associação foi fundada em Brasília, no dia 16 de agosto de 2007, por profissionais de relações institucionais e governamentais 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. A entidade produziu o primeiro Código de Conduta do Profissional de Relações Institucionais e Governamentais e lançou a Revista Brasileira de Relações Governamentais em 2016, a primeira do gênero no mundo. Atualmente a entidade conta com mais de 200 associadas pessoas físicas, 13 associadas pessoas jurídicas e está constantemente expandindo seu quadro associativo.

A Abrig possui um Estatuto próprio e um Código de Ética que norteia a atuação de seus membros. Como não possuem natureza de normas cogentes oponíveis *erga omnes*, consoante assinala Nóbrega Netto (2015, p. 98), “é de se notar que o descumprimento dos valores éticos defendidos pela associação não tem repercussão no mundo jurídico penal, uma vez que a aplicação da pena máxima se restringe aos limites internos de exclusão dos quadros da entidade. É de se destacar que há, tanto no Estatuto quanto no Código de Conduta, valores que poderiam ser aproveitados na norma jurídica de competência do Congresso Nacional.” Ademais, a entidade estimula o treinamento e a capacitação contínuos dos associados, como no caso do convênio firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que ofereceu o primeiro curso de *Master of Business Administration* (MBA) em relações governamentais, com início em 2015, com descontos para os seus integrantes.

Ainda em referência à conjuntura atual da crescente profissionalização da atividade de representação de interesses no Brasil, imperioso evidenciar a inclusão oficial, em fevereiro de 2018, da profissão de agente de relações institucionais e governamentais na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)⁸ elaborada pelo Ministério do Trabalho. Apesar de ter uma finalidade meramente enumerativa e descritiva para fins administrativos, a classificação é importante pois constitui-se como um indicativo de que o governo efetivamente reconhece a existência factual da atividade no mercado de trabalho brasileiro, o que configura um ponto de partida relevante para sua futura regulamentação pelo Congresso Nacional.⁹

Assim, diante do panorama atual onde se encontra inserido o exercício do *lobby* no Brasil, pode-se concluir que há um ambiente bastante favorável à sua regulamentação pelo Congresso por meio da aprovação de uma lei ordinária, em razão da iminência da votação pelo plenário da Câmara do substitutivo ao PL 1.202/2007 de autoria da Deputada Cristiane Brasil, da inclusão da profissão na CBO pelo Ministério do Trabalho e da organização institucional da classe dos lobistas consolidada por meio da Abrig, que completou 10 anos de existência e atualmente aglutina um número significativo de associados.

Entretanto, ante as considerações tecidas, sobreleva-se o questionamento sobre se a regulamentação do *lobby*, que se aproxima cada vez mais de se tornar uma realidade no Brasil, é benéfica ou não para o sistema político e para democracia.

⁸ A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, instituída por portaria ministerial nº. 397, de 9 de outubro de 2002, tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. Os efeitos de uniformização pretendida pela Classificação Brasileira de Ocupações são de ordem administrativa e não se estendem as relações de trabalho. Já a regulamentação da profissão, diferentemente da CBO é realizada por meio de lei, cuja apreciação é feita pelo Congresso Nacional, por meio de seus Deputados e Senadores, e levada à sanção do Presidente da República. Disponível em <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>. Acesso em 12/05/2018.

⁹ A atualização da CBO tem como base estudo elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, da Universidade de São Paulo. Antes que uma ocupação seja incluída na classificação, são analisados aspectos como número de profissionais atuantes no mercado e formandos da mesma área. No total, são 2.685 atividades registradas pelo ministério atualmente. Desse número, aproximadamente 80 estão regulamentadas. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/02/20/governo-reconhece-lobby-como-profissao-no-pais.htm>. Acesso em 12/05/2018.

3. ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E DESFAVORÁVEIS À REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (*LOBBY*)

3.1 Argumentos favoráveis à regulamentação da profissão de relações institucionais e governamentais (*lobby*)

De acordo com Chari, Hogan e Murphy (2010), o conjunto de argumentos favoráveis à regulamentação da atividade profissional de *lobby* encontra fundamento na necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais transparência, deliberação e *accountability*.

Santos e Cunha (2015a, p. 13 e ss. e 2015b, p. 10 e ss.), ao comentarem as constatações expostas pelo amplo estudo comparativo de Chari, Hogan e Morgan, explicam o que significam cada um desses aspectos positivos acarretados pela regulamentação da profissão.

Em primeiro lugar, os defensores da ideia acreditam que a regulação do *lobby* implicará impreterivelmente em mais transparência e publicidade do processo decisório e das relações políticas entre os grupos de pressão e os agentes públicos tomadores de decisão. Com o aumento da transparência, a aprovação de leis e a definição de políticas públicas se tornariam mais participativos, e conseqüentemente, mais legítimos e democráticos do que decisões tomadas fora do escrutínio da sociedade.

Ao ter acesso aos interesses em jogo e aos meios utilizados para tentar influenciar as decisões políticas, a sociedade pode então formar um juízo de valor mais realista sobre os fatores decisivos para as atitudes de seus governantes à frente do poder. Por conseguinte, grupos menos organizados, de menor porte econômico e portadores de menos recursos políticos, se munidos de tais informações, diminuiriam sua assimetria de ingerência em relação ao governo e aos grupos poderosos. O resultado esperado é que estes grupos menores poderiam participar do processo deliberativo de tomada de decisões políticas de maneira mais esclarecida, de modo que tenham a oportunidade de defender seus interesses de maneira menos desvantajosa e mais justa.

Já a deliberação também aumentaria em um cenário de formalização da regulamentação, sendo entendida como o processo de argumentação em torno de políticas

e resultados, por meio do qual parlamentares, grupos de interesses e representantes do governo possam formar e transformar suas próprias preferências e a dos demais, em um processo de diálogo público e progressivo.

Por sua vez, a *accountability*, entendida como o conjunto de mecanismos de fiscalização e responsabilização dos agentes públicos empreendidos pela própria população de administrados, também restaria facilitada diante da disciplina legal da atividade de *lobby*. Isto porque, como uma derivação direta do aumento da transparência, grupos representativos menos poderosos, cidadãos e eleitores suficientemente esclarecidos sobre os interesses envolvidos nas decisões que os afetem estariam aptos a punir ou recompensar as elites políticas. A recompensa ou a punição poderiam ocorrer através de duas vias: a política e a legal. A *accountability* em sua vertente política, possibilita que os grupos menos favorecidos, a partir do acesso à informação e de uma maior participação no processo decisório, tenham uma capacidade mais acentuada de fazer com que as políticas governamentais correspondam às suas aspirações e preferências através da reeleição de representantes alinhados com os seus interesses e da punição com a perda de mandato daqueles que possuem uma postura e posicionamentos contrários aos ideais que defendem. Por seu turno, a *accountability* legal, constituída pelos expedientes para garantir que a conduta dos agentes públicos seja estritamente marcada pela legalidade e pela constitucionalidade, também seria reforçada. Nas palavras de Santos e Cunha (2015b, p. 11), “decisões políticas monitoradas pela participação e o escrutínio bem informados de um número maior de interesses criaria a oportunidade de acionar mecanismos de controle, garantindo que os atos públicos fossem marcados por uma discricionariedade regulada.”

Outro aspecto importante a se considerar a favor da regulamentação é a importância da função dos lobistas de prospectarem incessantemente informações de caráter técnico sobre o interesse que representam, para subsidiar suas argumentações junto aos parlamentares e demais agentes públicos que analisam a matéria. Nesse sentido, Godwin, Ainsworth e Godwin (2013) destacam:

The (...) task of lobbyist is to supply information to policymakers. Legislators are often generalists. Legislators who develop expertise in one or two issue areas remain concerned with many different issues, and they need information about all of them. Members of Congress and their staff members are among the world's

busiest people, often working seventy to eighty hours per week when Congress is in session (GODWIN, AINSWORTH e GODWIN, 2013, p. 5).¹⁰

Desta forma, Nóbrega Netto (2015, p. 54) assenta que o lobista deve se manter sempre atento sobre as mudanças ocorridas no cenário social, econômico e político, além de preparar-se para intervenções que se fizerem necessárias durante as discussões públicas sobre os interesses que representam. Dada a variada gama de assuntos que são levados aos parlamentares e outras autoridades públicas no cotidiano do processo decisório, a informação é a principal ferramenta de que dispõem os lobistas com vistas à obtenção de resultados concretos em cada causa coletiva, posto que os dados e indicadores externados por eles aos tomadores de decisão são elementos imprescindíveis de persuasão.

Corroborando esta afirmação, Brancatelli (2013, p. 91) expõe o ponto de vista do Deputado Rubens Bueno que, por sua vez, ressalta este papel de auxílio e de subsídio de informações técnicas fornecidas pelos lobistas aos congressistas, fato que enriquece o processo legislativo e fomenta os debates:

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

Assim, ao exercer seu ofício, o agente de relações governamentais costuma agregar informações dos interesses representados, bem como pareceres técnicos especializados com o intuito de mostrar aos tomadores de decisão, com influência sobre políticas públicas, o ponto de vista de um determinado segmento que será afetado por ela. (Seligman e Bandeira, 2018, p. 220).

Portanto, ao contrário do que se poderia pensar em um primeiro momento, Seligman e Bandeira (2018, p. 241) também vaticinam que a atividade de representação de interesses não se resume à manutenção de uma vasta rede de contatos e de

¹⁰ Em tradução livre: “A tarefa (...) do lobista é fornecer informações aos formuladores de políticas. Os legisladores são geralmente generalistas. Os legisladores que desenvolvem experiência em uma ou duas áreas problemáticas continuam preocupados com muitas questões diferentes e precisam de informações sobre todos eles. Os membros do Congresso e seus funcionários estão entre as pessoas mais ocupadas do mundo, geralmente trabalhando de setenta a oitenta horas por semana quando o Congresso está em sessão.”

relacionamentos com os sujeitos da administração pública, facilitando as tratativas e o contato das demandas de seus clientes com os mesmos. Nas suas palavras, “igualmente relevante é a habilidade, capacitação e o talento dos profissionais responsáveis por esse tipo de relacionamento em nome da organização. Há uma tendência a imaginar que bastaria um perfil de negociador e algum talento diplomático para cumprir a tarefa a contento, mas a realidade tem mostrado que também são necessárias habilidades estratégicas e de leitura da realidade política, além de uma cultura geral sobre assuntos institucionais.”

Todavia, apesar de não ser suficiente ao satisfatório exercício da atividade de *lobby*, o perfil diplomático e negociador e o contato direto e constante com os agentes públicos são essenciais para que os lobistas consigam se familiarizar com os meandros pormenorizados do funcionamento do aparato administrativo, adquirindo uma vivência prática que lhes permitam amplo acesso e abertura para participarem ativamente de eventos como as audiências públicas e deliberações das comissões temáticas no âmbito do Congresso Nacional e de outros órgãos e entidades da Administração Pública.

Neste diapasão, ao conhecerem profundamente a dinâmica institucional que rege o cotidiano dos agentes públicos, os lobistas são considerados como verdadeiros atalhos pelos grupos de pressão, os quais muitas vezes falham ao tentar estabelecer uma conexão direta com os governantes por esbarrarem na complexa burocracia estatal e no desconhecimento sobre qual a autoridade mais adequada a se recorrer em cada situação. Na visão de Paul apud Nóbrega Netto (2015, p. 57):

Traduzir para os seus clientes o complexo funcionamento das engrenagens estatais é tarefa inerente aos escritórios de relações governamentais. **Muitas vezes os interessados em obter informações estratégicas do Estado recorrem aos lobistas, em vez de se dirigirem diretamente ao seu aparato oficial, porque sabem que encontram obstáculos na complexa engrenagem burocrática dos órgãos públicos e por entenderem que os lobistas possuem um vasto banco de dados sobre a atuação estatal, monitorando o trabalho dos poderes, em especial do Legislativo e do Executivo.** No caso do Congresso Nacional, acompanham, por exemplo, os trabalhos das comissões, mantendo contato com os dirigentes desses colegiados, como presidentes, relatores, líderes e membros mais influentes. (Grifos não presentes no original)

A função de porta-voz e de ponte de interlocução assume uma importância ainda maior diante do fato de que o estranhamento entre os dois mundos (de um lado os grupos sociais e empresariais e de outro os tomadores de decisão governamentais), ocorre de forma mútua. Ao mesmo tempo em que as empresas têm dificuldades de expor suas

demandas e de compreender os limites de ação dos agentes públicos, estes desconhecem o funcionamento das organizações regidas pelo direito privado e tendem a simplificar exageradamente seus propósitos e ações, não compreendendo, de um modo geral, as diferenças entre as estratégias que buscam resultados de curto e de longo prazo. (Seligman e Bandeira, 2018, p. 237).

No que concerne à participação política, Bobbio, Mateucci e Pasquino (2000, p. 888) aduzem que este fenômeno social pode acontecer em diversos níveis. Na forma passiva, quando, por exemplo, ocorre a presença de alguém em uma reunião apenas na condição de ouvinte sobre algum tema de interesse; de forma ativa, na situação em que o indivíduo participa de uma manifestação política com protestos; e na forma mais avançada de participação quando o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Destarte, o *lobby* empreendido pelos grupos de pressão constitui uma potencialização da participação política de variados segmentos sociais, posto que estes passam a ter a disposição uma importante ferramenta de integração entre suas aspirações e projetos e as deliberações dos governantes. Neste sentido, destaca Esparcia (2013, p. 85) que os grupos de pressão possuem, além de uma função de caráter eminentemente reivindicativo, também uma função “de integração, já que são sujeitos de socialização política, de canalização de reivindicações e instrumento de comunicação política entre os indivíduos e os governantes.”

Esta função de integração entre a sociedade e os seus representantes políticos também se mostra importante na medida em que sistematiza, organiza e otimiza o fluxo de demandas dispersas na coletividade. Consoante vaticina Esparcia (2013, p. 84), a acumulação de numerosas petições (contraditórias, com frequência) cria no sistema uma sobrecarga quantitativa (acumulação material do número de requerimentos que o sistema não consegue tornar lidas) ou qualitativa (apresentação de exigências muito complexas). Neste contexto, os grupos de pressão promovem uma síntese e uma homogeneização que permitem simplificar e selecionar as múltiplas demandas para poder realizar uma ação ajustada e em consonância com os recursos do sistema.

Por sua vez, Meynaud (1962, p. 116-18) assinala que a atividade de canalização do fluxo comunicativo de ideias seria típica tanto dos grupos de pressão como os partidos

políticos. Sem esses instrumentos formais por meio dos quais a população pudesse ser ouvida de forma institucionalizada, a própria estabilidade do sistema político estaria ameaçada, surgindo o risco de insurgências, rebeliões, protestos violentos de forma generalizada. No seu modo de ver, sem a influência dos grupos de pressão, “as aspirações dos indivíduos não teriam canais formalizados, com exceção dos partidos políticos, com o conseqüente perigo de petições desordenadas e violentas.”

Como bem resume Esparcia (2013, p. 85):

Os partidos e, em menor escala, os grupos de pressão são os instrumentos admitidos para reunir as demandas sociais, levando-as ao sistema político. A canalização permite que, desde instâncias políticas, controlem-se os processos de acesso a seu interior. No caso de não haver esta integração das aspirações sociais na dinâmica política, as reivindicações poderiam se concretizar em ações excessivamente expeditivas. **Assim, os partidos políticos e os grupos de pressão permitem integrar e canalizar as petições sociais por caminhos estabelecidos a partir do mundo político e, portanto, não perigosos para ele próprio.** (Grifos não presentes no original)

O fortalecimento do Estado e a conseqüente diminuição da dissociação entre as instituições oficiais e a sociedade, que se beneficia do mecanismo de acesso facilitado ao poder público e, portanto, cria interesse na manutenção da estrutura político-democrática vigente, também foram ressaltados por Ernest Forsthoff apud Esparcia (2013, p. 74):

Os interesses organizados da sociedade já não são enfrentados pelo Estado como um pluralismo perigoso e amorfo, negador do princípio da estatalidade. Por mais fortes que sejam os grupos de interesse, a renúncia às exigências e medidas que possam pôr em dúvida a estrutura vigente do conjunto social está assegurada pelo fato de que não há ninguém que não seja beneficiário da dita estrutura e, por isso, não esteja também interessado em sua conservação. Deste modo, produz-se uma imperceptível osmose entre o Estado e a sociedade, que começa com as vinculações entre o partidos e sindicatos e termina na estreita comunicação entre as forças sociais e os ministérios e governos.

Em suma, conclui-se que a regulamentação da atividade profissional de *lobby* seria benéfica para aumentar tanto a transparência sobre as deliberações políticas, quanto a fiscalização e as possibilidades de controle da população e das autoridades responsáveis (notadamente o Ministério Público) sobre os representantes escolhidos nas eleições e sobre outras autoridades remuneradas com dinheiro público. Além disso, as atividades de influência promovidas pelos grupos de pressão se constituem como fundamentais canais de participação política dos mais variados estamentos sociais, facilitando que suas demandas sejam ouvidas e conseqüentemente garantindo mais estabilidade ao sistema representativo democrático.

3.2 Argumentos desfavoráveis à regulamentação da profissão de relações institucionais e governamentais (*lobby*)

Por outro lado, também são elencados argumentos contrários à regulamentação da atividade profissional de representação de interesses. Santos e Cunha (2015a, p. 14 e ss. e 2015b, p. 11 e ss.) enumeram os três principais: o aumento dos custos para os grupos menos poderosos se inserirem no meio formalizado de participação política; o aumento dos dispêndios do Estado com fiscalização e monitoramento (o que não se justificaria diante dos benefícios supostamente produzidos que seriam ínfimos se comparados aos custos com a estruturação de um órgão e alocação de mão de obra para esta finalidade); e a necessidade de uma certa discricionariedade para a articulação mais efetiva e ágil dos acordos políticos.

Ao detalharem o primeiro argumento, os autores em comento aduzem que seus defensores destacam o fato de que a regulação poderia gerar barreiras à entrada de alguns grupos na dinâmica do processo decisório, prejudicando principalmente aqueles menos organizados e institucionalizados. Isto porque em regra, as propostas de regulamentação aumentam os custos com credenciamento, prestação de informações e relatórios de gastos etc., o que acabaria inibindo a ação de grupos detentores de menos recursos. Conseqüentemente, para os apoiadores desta ideia, os efeitos esperados com a disciplina legal do *lobby* são a inibição do credenciamento, menor participação dos grupos menos favorecidos e mais participação e influência dos grupos com mais recursos. O Parlamento seria transformado em um balcão de negócios, distorcendo ainda mais a representação política.

Mancuso (2005, p. 3) também assenta a necessidade da implantação de estímulos aos grupos sociais com menor capacidade de mobilização:

Outro desafio é viabilizar a organização, a mobilização e o exercício da pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva- tais como os pequenos consumidores, os pequenos contribuintes, os desempregados e as vítimas de exclusão socioeconômica. Quanto maior se tornar a capacidade destes atores de defender seus interesses na arena política, tanto menor será o desequilíbrio em favor dos interesses economicamente ou politicamente privilegiados.

Chari, Hogan e Murphy (2010) exemplificam um dos meios de incentivo aos grupos de menor porte econômico, o qual é utilizado na União Europeia (Comissão Europeia e Parlamento Europeu). São disponibilizados, pelas instituições

governamentais, fundos que são repassados para determinados grupos da sociedade civil. Os grupos que recebem a maior parte desses recursos são aqueles que se dedicam a defender interesses difusos, ficando de fora os grupos que representam interesses particularistas. As organizações que mais recebem recursos deste fundo são associações sem fins lucrativos, como as associações de cidadãos (44%), os grupos que representam os interesses dos jovens ligados à educação (17%), as associações de negócios (8%) e os grupos ligados a atividades de fortalecimento da integração europeia (8%). Outros grupos, como associações profissionais, de trabalhadores, organizações religiosas, federações de associações e associações políticas também recebem recursos para financiar suas atividades. Assim, através de tal mecanismo, busca-se a diminuição das desigualdades existentes entre os diversos grupos de interesse em um cenário onde a lei vigente exige uma série de requisitos para que estes possam influenciar os detentores do poder político e formuladores de políticas públicas.

Diante deste contexto de extrema heterogeneidade entre os setores da sociedade que buscam fazer-se ouvir pelos tomadores de decisão, ainda surge a ponderação relativa a até que ponto as reivindicações exigidas por organizações privadas poderiam afetar o dever fundamental dos parlamentares eleitos de buscar sempre o que é melhor para o interesse geral de toda a sociedade, o que constitui a essência da democracia representativa. Ao refletir sobre a natureza do conceito de interesse geral, o pensador francês Benjamin Constant (2007, p. 17) aduz: “o que é o interesse geral senão a negociação efetivada entre os interesses particulares? O que é a representação geral senão a representação de todos os interesses parciais, que devem transigir naquilo que lhes é comum?”.

Em outras palavras, incumbe aos parlamentares equalizar todas as demandas particulares que chegam até eles, de modo a buscar um equilíbrio e atendê-las de forma que um interesse não se sobressaia excessivamente sobre os demais, o que causaria desigualdades e prejudicaria sobremaneira a representatividade. Neste sentido, Seligman e Bandeira (2018, p. 234) assinalam:

Indiscutivelmente, o que leva uma organização de direito privado a buscar interlocução com organismos governamentais são os seus interesses particulares. **Os representantes da sociedade, os agentes públicos, estão aí para representar todos os interesses parciais, tratando de encontrar caminhos que alcancem o que, segundo uma análise de momento, possa ser caracterizado como o bem comum. Essa análise, entretanto, precisa levar**

em conta todos os interesses envolvidos, estejam eles representados ou não no encontro e na interlocução particular. (Grifos não presentes no original)

No que concerne ao segundo argumento listado por Santos e Cunha, este está ancorado na ideia de que o Estado teria muitos custos com a criação de agências de controle e monitoramento da atividade, o que não se justificaria se comparado ao menor número de benefícios ocasionados pela fiscalização estatal. Consoante prelecionam os referidos autores, os defensores de tal argumento asseveram que “regulamentar significaria mobilizar parte da burocracia especializada do *staff* do Estado, assim como financiar uma estrutura física e administrativa que não valeriam o investimento, dado que os resultados são incertos e o retorno para a sociedade seria no mínimo contestável.”

Por seu turno, Soares (2014, p. 6) também chama a atenção para a necessidade da realização de investimentos públicos em fiscalização no caso da existência de uma regulação oficial para o *lobby*:

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

O último argumento enumerado por Santos e Cunha diz respeito ao fato de que a submissão das tratativas entre os grupos de interesse e os tomadores de decisão à ampla participação e escrutínio poderia comprometer a eficiência na produção de acordos políticos, caso não fosse dada às autoridades a possibilidade de negociar de forma minimamente reservada e discricionária. Segundo esta perspectiva, “para a formulação de boas políticas, a confidencialidade é muitas vezes necessária” (Chari, Hogan e Murphy, 2010).

Por fim, também se levanta o argumento de que a autorregulação da profissão por entidades de classe como a Abrig (mencionada no capítulo anterior), através de Códigos de Ética e Estatutos próprios seriam suficientes, não havendo a necessidade de aprovação de uma norma geral e cogente pelo Parlamento posto que isto engessaria o livre exercício da atividade. Desta forma, as próprias associações de classe exerceriam uma espécie de “poder de polícia”, emitindo advertências e expulsando os infratores de seus quadros em caso de má conduta.

Entretanto, muitos autores defendem que este método não seria eficaz, já que a consequência máxima para aqueles que infringissem os Códigos de Ética seria a expulsão da associação, o que não impediria que os mesmos continuassem a atuar como lobistas normalmente.

Nóbrega Netto (2015, p. 85) ressalta este aspecto ao se remeter à experiência do Reino Unido. Em 2009, um comitê da Câmara dos Comuns elaborou um estudo com forte recomendação para a adoção da obrigatoriedade de cadastramento e divulgação das atividades de lobistas. Em contrapartida, associações britânicas de profissionais do lobby apresentaram uma proposta de autorregulação do setor como alternativa ao registro compulsório. Essas associações instituíram o Conselho Britânico de Relações Públicas, no qual os lobistas são encorajados a se registrar e a se submeter a um código de ética. Segundo informações contidas no portal da Abrig (<http://www.relgovbrasil.com.br>):

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

Junqueira e Coelho (2009, p. 18), ainda salientam que uma fiscalização dos lobistas levada a cabo por entidades da própria classe poderia ser ineficiente por conta da possibilidade de incidência do corporativismo. Em suas palavras, “uma regulação exercida somente pelos próprios envolvidos, não incluindo o resto da população, ainda que possa ser possível, não tem garantias de que o corporativismo com a classe não teria maior peso no momento de uma denúncia do que a vontade de manter a classe sem desvios.”

Desta forma, tendo em vista que estes se constituem como os principais pontos que advogam em desfavor da regulamentação da atividade profissional de *lobby*, os quais podem ser devidamente rebatidos, pode-se concluir que os argumentos favoráveis possuem melhor sustentação, principalmente quando se considera que os maiores

sustentáculos de uma democracia são a transparência dos governantes na condução da coisa pública e a satisfatória participação política da sociedade, com ampla oportunidade de apresentação de petições às autoridades.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, cumpre destacar que o *lobby* se trata de uma profissão legítima que está presente nas relações humanas desde tempos imemoriais. Apesar de sua presença constante, somente começou a ser estudada de forma sistematizada a partir dos séculos XVIII e XIX principalmente pela doutrina anglo-saxã.

Com o passar dos anos, vários países foram aprovando diplomas legais para estabelecer limites e diretrizes para o exercício da atividade, sendo que aquele onde a primeira legislação do mundo foi promulgada e onde o *lobby* mais se consolidou na tradição da dinâmica política foram os Estados Unidos.

Na nação norte-americana, sucederam-se três importantes marcos legais considerados bastante completos e abrangentes na regulação da profissão, quais sejam o *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946 (FLRA), o *Lobbying Disclosure Act* de 1995 (LDA) e o *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007. As três normas se seguiram com o intuito de aperfeiçoar brechas e lacunas presentes na respectiva lei anterior e atualmente a legislação americana prevê vários mecanismos que têm como principal objetivo garantir mais transparência aos interesses influentes sobre o processo decisório dos parlamentares e membros da Administração Pública.

Nesse sentido, a norma estadunidense estabelece requisitos como a obrigatoriedade de registro dos lobistas, a prestação de contas sobre os gastos efetuados na defesa dos interesses, a proibição de ex-servidores públicos e ex-congressistas exercerem o *lobby* por um período de quarentena, o estabelecimento de penas de prisão e multa para os lobistas e agentes públicos que praticarem corrupção e suborno para incitar a adoção de posições políticas e favorecimento de determinadas reivindicações, dentre outros.

No cenário do Brasil, observa-se que os parlamentares têm a oportunidade de se debruçar sobre a experiência da evolução da legislação americana, absorvendo os pontos

positivos e aperfeiçoando os aspectos que não funcionaram de forma satisfatória na prática para aprovar uma lei de regulamentação do *lobby*, ainda inexistente no território nacional.

Apesar disso, verifica-se que o projeto de lei que se encontra na iminência de ser votado na Câmara dos Deputados e que atualmente domina as discussões sobre o tema no país (substitutivo ao PL 1.202/2007 de autoria da Deputada Cristiane Brasil) deixou de fora muitos dos mecanismos acima citados e se propôs a ser uma norma com baixo nível de ingerência na atividade. Como exemplo deste fato, ressalta-se que há dúvida sobre se o registro dos profissionais é realmente obrigatório, não há previsão de prestação de contas, as sanções são consideradas brandas (sem a possibilidade de reclusão ou multa para os infratores) e a quarentena seria imposta somente àqueles que já tiverem exercido o cargo de chefe do Executivo.

Desta forma, examinando-se a experiência americana, dificilmente o projeto de lei em comento seria realmente efetivo para disciplinar a contento a representação de interesses se fosse aprovado do jeito em que se encontra. De qualquer maneira, a mera vigência de uma norma regulatória é melhor do que sua completa ausência e a ocorrência cotidiana do *lobby* à margem de qualquer controle.

Sendo assim, a aprovação de uma lei federal de regulamentação da atividade no Brasil se mostra imprescindível para que haja uma institucionalização e um reconhecimento da legitimidade do ofício, além de um monitoramento oficial dos lobistas, para que suas prerrogativas e garantias sejam obedecidas e para evitar e coibir desvios de conduta.

Em um contexto mais amplo, confrontando-se os argumentos desfavoráveis e favoráveis à existência de um marco regulatório para o *lobby*, depreende-se que os segundos superam os primeiros. A existência de uma norma regulamentadora é extremamente benéfica para a democracia na medida em que, com o aumento da transparência sobre os interesses que influenciam os tomadores de decisão, a fiscalização dos agentes públicos pela sociedade em geral (*accountability*) também se amplia.

Ademais, o *lobby* oficializado potencializa a participação política dos grupos de pressão, porquanto os lobistas desempenham um importante papel de ponte e facilitação da comunicação entre as demandas sociais e os governantes, na medida em que compilam

dados técnicos, elaboram relatórios, participam de audiências públicas e mantêm um diálogo constante com congressistas, ministros e seus assessores. Desta maneira, eles canalizam e organizam as aspirações dispersas no corpo social e contribuem para a própria sustentabilidade do sistema democrático, visto que quando os diversos grupos se sentem ouvidos e representados, a probabilidade de rupturas institucionais é consideravelmente menor.

Por fim, não se pode olvidar que apesar dos vários benefícios gerados pela regulamentação da profissão, faz-se necessário remediar alguns efeitos colaterais gerados pela mesma, como por exemplo a maior facilidade que os grupos mais organizados e poderosos economicamente teriam para contratarem lobistas especialistas e lidar com os custos exigidos por um eventual registro e prestação de contas. Para minimizar desigualdades desta natureza, interessante a observância de iniciativas como a adotada pela União Europeia, que disponibilizou um fundo público de recursos destinados aos grupos de pressão menos estruturados e com menos recursos financeiros para que estes pudessem investir no *lobby* em defesa de suas demandas.

REFERÊNCIAS

ABRIG. **Sobre Nós**. Disponível em: <<http://abrig.org.br/sobre/>>. Acesso em 05/04/2018.

AVIZÚ, Cristiane. **Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito**. 2007. 155 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 65.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 13. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. **O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

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

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. **Parecer nº 1 sobre o Projeto de Lei nº 6.132, de 23 de janeiro de 1990**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, seção I, ano L, n. 36, 9 mar. 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/1KyCYW>>. Acesso em 01/04/2018.

_____. _____. **Projeto de Lei nº 6.132, de 17 de novembro de 1990**. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8AF647D24015EC2F3AB2E41F91099E1459.proposicoesWeb2?codteor=982371&filename=Dos+si+e+-PL+6132/1990>. Acesso em 01/04/2018.

_____. _____. **Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007**. Disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão e interesse junto a Administração Pública. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=26CE0568281CF19B8FB9159268064FBA.proposicoesWebExterno2?codteor=465814&filename=Tramitacao-PL+1202/2007>. Acesso em 03/04/2018.

_____. _____. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1648889&filename=Tramitacao-PL+1202/2007>. Acesso em 05/04/2018.

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

_____. Ministério do Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações- CBO**. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf>>. Acesso em 12/05/2018.

BURDEAU, Georges. **Traité de Science politique**. Tomo III (La dynamique politique). v. I (Les forces politiques). Paris. Librairie Générale de Droit e Jurisprudence, 1982, p. 164.

CHARI, Raj; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulating lobbying: a global comparison**. England: Manchester University Press, 2010.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Rio de Janeiro: TopBooks, 2007.

DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em: <<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>>. Acesso em 20/03/2018.

DION, Leon. **Los grupos y el poder político em los Estados Unidos**. México: Grijalbo, 1967, p. 126-127.

ESPARCIA, Antonio Castillo. **Lobby e Comunicação: lobismo como estratégia comunicativa**. Tradução de Andréia Athaydes. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2013.

FANG, Lee. Where Have All the Lobbyists Gone. **The Nation**, 19 fev. 2014.

FARHAT, Said. **Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 49-51.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio de língua portuguesa**. 3. Ed. Curitiba: Positivo, 2004, p. 1223.

GARCIA PELAYO, Manuel. **Constitución y grupos de presión en America Latina**. México: UNAM, 1977, p. 695.

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

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o interesse público [on line]. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 12, n. 35. São Paulo: fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091997000300009&script=sci_arttext>. Acesso em: 20/03/2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

HOLMAN, Craig. Origins, evolution and structure of the lobbying disclosure act. **Public Citizen**, Washington, May 2006, p. 9.

JOUVENEL, Bertrand de. Du Groupe. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. V, n. 1, jan./mar. 1955, p. 48.

JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. **Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. 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 19/05/2018.

LEGRAND, Pierre. The impossibility of 'legal transplants'. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 43, n. 4, 1995, p. 111-124.

LODI, João Bosco. **Lobby: os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986, p. 3.

LUNEBURG, William V. The Evolution of federal lobbying legislation: where we are now and where we should be going. *McGeorge Law Review*, California, v. 41, n. 1, 2009, p. 90.

MANCUSO, Wagner. Lobby e democracia no Brasil. *Revista ComCiência*, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/1K5NX1>>. Acesso em 18/05/2018.

MELO, Carlos. Relações Governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). **Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018. parte 1, p. 147-183.

MEYNAUD, Jean. **Nouvelles études sur les groupes de pression em France**. Paris: Armand Colin, 1962.

NASSAR, Paulo. Prefácio. In: ESPARCIA, Antonio Castillo. **Lobby e Comunicação: lobismo como estratégia comunicativa**. Tradução de Andréia Athaydes. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2013. p. 7-12.

NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil: uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. **Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004, p. 22.

PALETZ, David L.; OWEN, Diana Marie; COOK, Timothy E. **American Government and Politics in the Information Age**. Flat World Knowledge, 2013.

PARSONS, Talcott. El aspecto político de la estructura y el proceso social. In: EASTON, David. (Comp.) **Enfoques sobre teoria política**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1982, p. 41.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C. Varriale et al. Coordenação da Tradução: João Ferreira. Revisão Geral: João Ferreira; Luís

Guerreiro Pinto Cascais. 5. Ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

PASQUINO, Gianfranco. I gruppi di pressione. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, Siena, n. 1, abr. 1972, p. 167.

PEREIRA, Joelma. **Cristiane Brasil retira exigências e facilita atuação de lobistas**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/regulamentacao-do-lobby-e-desfigurada-por-cristiane-brasil-e-ganha-versao-mais-branda-autor-reprova/>>. Acesso em 05/04/2018.

RIZZO, Alana; VELASCO, Joel. As empresas conseguem migrar do *crony capitalismo* para práticas íntegras de interação com o governo? In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). **Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018. parte 1, p. 183-209.

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. **Curso de introdução à ciência política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1974, p. 140.

RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: uma leitura crítica de um projeto de lei. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, 1996.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 196, 2012.

SALISBURY, Robert Holt. **The paradox of interest groups in Washington – more groups**. Anthony King, 1990.

SANTOS, Luiz Alberto. **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 do Brasil**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: Ipea, 2015a. (Texto para Discussão, n. 2141).

_____. **Propostas de regulamentação do lobby no Brasil: uma análise comparada**. Brasília: Ipea, 2015b. (Texto para Discussão, n. 2094).

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologie politique**. Paris: Montschrestien, 1977, p. 604.

SELIGMAN, Milton; BANDEIRA, Mateus Affonso. Manual de melhores práticas em relações institucionais. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). **Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018. parte 2.

SOARES, Fernando. Utilização do lobby cresce no Brasil. **Jornal do Comércio**, 5 maio 2014. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=160740>>. Acesso em: 17/05/2018.

SOTERO, Paulo; PRUSA, Anna C. O lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (Org.). **Lobby Desvendado: Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018. parte 1, p. 23-45.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado - Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TRUFFI, Renan. **Governo reconhece lobby como profissão no país**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/02/20/governo-reconhece-lobby-como-profissao-no-pais.htm>>. Acesso em 12/05/2018.

WATSON, Libby. **What is Shadow Lobbying? How Influence Peddlers Shape Policy in the Dark**. Sunlight Foundation, 19 abr. 2016. Disponível em <<https://www.public-integrity.org/2016/02/11/19279/amid-federal-gridlock-lobbying-rises-states>>. Acesso em 25/03/2018.

WITTENBERG, Ernest.; WITTENBERG, Elisabeth. **How to win in Washington: very practical advice about lobbying, the grassroots and the media**. Oxford: Basil Blackwell Publishers, 1989, p. 7.

ZELLER, Belle. The Federal Regulation of Lobbying Act. **American Political Science Review**, Washington, n. 42, 1948, p. 244-245.

ZINGALES, Luigi. **Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity**. Nova York: Basic Books, 2012.

ANEXO I**Projeto de Lei 1.202/2007 de autoria do Deputado Carlos Zarattini**

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 oposição 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.

ANEXO II

Substitutivo ao Projeto de Lei 1.202/2007 de autoria da Deputada Cristiane Brasil

Subemenda Substitutiva Global à Emenda de Plenário nº 1

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 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; e
- 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 do disposto nesta 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 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 ou 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 identificados 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 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 IV, 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 e 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.

ANEXO III

Descrição das atividades exercidas pelo profissional de relações institucionais e governamentais segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)

Relatório Tabela de Atividades

Família Ocupacional: 1423 - Gerentes de comercialização, marketing e comunicação

Áreas	Atividades			
A ELABORAR PLANO ESTRATÉGICO DAS ÁREAS DE NEGÓCIOS E /OU RELACIONAMENTOS	Estabelecer políticas e procedimentos de comunicação 1 RIG	Analisar tendências do mercado 4 RIG	Analisar fatores econômico-financeiros 5 RIG	Planejar ações para promoção da imagem institucional 7 RIG
	Identificar necessidade de recursos 11 RIG	Revisar planos 14 RIG	Detectar expectativas e necessidades 15 RIG	Analisar contexto 17 RIG
	Elaborar recomendações de ações e soluções 18 RIG	Sugerir políticas e procedimentos de comunicação 19 RIG	Participar de políticas e procedimentos de comunicação 20 RIG	Analisar fatores políticos e sociais 21 RIG
	Analisar cenários 22 RIG	Sugerir eventos (feiras, convenções, congressos, seminários) 23 RIG		
B IMPLEMENTAR ATIVIDADES DE NEGÓCIOS E RELACIONAMENTOS	Implementar ações de divulgação da imagem institucional (público interno e externo) 2 RIG	Relacionar-se com a mídia, órgãos governamentais, entidades de classe e associações, entre outros 3 RIG	Recomendar doações e/ou patrocínios 5 RIG	Subsidiar desenvolvimento e/ou melhorias de processos 15 RIG
	Negociar com partes interessadas 16 RIG	Analisar a demanda regulatória do interessado 18 RIG		
C IMPLANTAR AÇÕES DE RELAÇÕES PÚBLICAS E OUVIDORIA	Participar de campanhas institucionais e /ou publicitárias 2 RIG	Mediar conflitos 4 RIG	Administrar conflitos entre partes 5 RIG	Realizar escuta ativa 6 RIG
	Analisar demanda reclamatória 7 RIG	Encaminhar solicitações aos responsáveis 8 RIG	Monitorar mídias 9 RIG	Dar retorno aos públicos (feed-back) 10 RIG
	Checar informações para divulgação 11 RIG	Estabelecer diálogo 13 RIG	Cobrar ações 14 RIG	

D COORDENAR ATIVIDADES DE NEGÓCIOS E RELACIONAMENTOS	Acompanhar atuação da concorrência	Monitorar relacionamento com clientes internos e externos	Acompanhar questões públicas (leis, decretos, opinião pública)	Avaliar desempenho da mídia quanto a campanhas publicitárias e/ou imagem institucional, reputação corporativa
	4 RIG	5 RIG	7 RIG	8 RIG
	Monitorar a execução de serviços de terceiros	Monitorar contratos		
	10 RIG	11 RIG		
E ASSESSORAR DIRETORIA E SETORES DA ORGANIZAÇÃO	Dar suporte na elaboração do plano estratégico da organização	Assessorar nos contatos com diversos públicos das relações da organização	Assessorar nos contatos com a imprensa	Assessorar diretoria e setores na participação em eventos
	1 RIG	3 RIG	4 RIG	5 RIG
	Elaborar relatórios	Redigir comunicados, requisitos, normas e/ou procedimentos	Negociar condições e prioridades de projetos	Representar empresa publicamente
	6 RIG	7 RIG	8 RIG	9 RIG
	Atender a auditoria interna e externa	Avaliar alternativas de soluções	Realizar estudo de viabilidade	
	10 RIG	11 RIG	12 RIG	
G GERENCIAR RECURSOS HUMANOS	Dimensionar equipe	Definir perfis profissionais	Identificar necessidade de contratação de pessoal	Examinar currículos
	1 RIG	2 RIG	3 RIG	4 RIG
	Entrevistar candidatos	Gerenciar equipes	Delegar atribuições	Cobrar resultados da equipe
	5 RIG	6 RIG	7 RIG	8 RIG
	Avaliar desempenho	Detectar necessidades de capacitação profissional		
	9 RIG	12 RIG		
H ATUAR EM PROCESSO DE DECISÃO POLITICA	Participar da formulação de políticas públicas	Elaborar estratégia de relações governamentais	Estabelecer estratégia de relação governamental	Elaborar perfis (parlamentares e autoridades)
	1 RIG	2 RIG	3 RIG	4 RIG
	Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados	Gerir riscos regulatórios/normativos	Monitorar ações governamentais (executivo, legislativo e judiciário) com potencial impacto setorial e institucional	Analisar risco regulatório/normativo
	5 RIG	6 RIG	7 RIG	8 RIG
	Planejar ação de mitigação de risco regulatório/normativo	Analisar impacto normativo	Elaborar peças e documentos para fundamentar defesa	Sugerir proposições legislativas/normativas
	9 RIG	10 RIG	11 RIG	12 RIG

Solicitar notas técnicas as áreas competentes	Mapear processo de decisão	Informar ao interessado a agenda de trabalho dos órgãos envolvidos	Organizar agenda de reuniões e de trabalho dos órgãos envolvidos no processo de decisão política
13 RIG	14 RIG	15 RIG	16 RIG
Defender os interesses do representado no processo decisório			
17 RIG			

**Z DEMONSTRAR
COMPETÊNCIAS PESSOAIS**

Liderar pessoas	Demonstrar capacidade de negociação	Tomar decisões	Demonstrar capacidade de abstração
1 RIG	2 RIG	3 RIG	4 RIG
Trabalhar em equipe	Demonstrar capacidade de raciocínio analítico	Demonstrar capacidade de síntese	Demonstrar capacidade de relacionamento interpessoal
5 RIG	6 RIG	7 RIG	8 RIG
Demonstrar flexibilidade	Agir com empatia	Demonstrar capacidade de organização	Demonstrar habilidades comunicativas
9 RIG	10 RIG	11 RIG	12 RIG
Demonstrar criatividade	Saber ouvir	Demonstrar visão sistêmica	Pensar estrategicamente
13 RIG	14 RIG	15 RIG	16 RIG

Legenda das ocupações da família

RIG - PROFISSIONAL DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS