



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito

DANIEL OLIVEIRA DE REZENDE

***LOBBY NO BRASIL: CAMINHOS PARA REGULAMENTAR  
UMA ATIVIDADE E APROFUNDAR A DEMOCRACIA.***

***Estudo de caso do Projeto de Lei nº 1220, de 2007.***

Brasília

2018

DANIEL OLIVEIRA DE REZENDE

***LOBBY NO BRASIL: CAMINHOS PARA REGULAMENTAR  
UMA ATIVIDADE E APROFUNDAR A DEMOCRACIA.***

**Estudo de caso do Projeto de Lei nº 1220, de 2007.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Professores orientadores: Dr. Guilherme Scotti Rodrigues; e Nauê Bernardo P. de Azevedo.

Brasília

2018

DANIEL OLVEIRA DE REZENDE

***LOBBY NO BRASIL: CAMINHOS PARA REGULAMENTAR  
UMA ATIVIDADE E APROFUNDAR A DEMOCRACIA.***

**Estudo de caso do Projeto de Lei nº 1220, de 2007.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade de Brasília do estudante

**Daniel Oliveira de Rezende**

Dr. Guilherme Scotti Rodrigues  
Professor Orientador

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo  
Professor Coorientador

Dr. Rafael Silveira e Silva  
Professor Examinador

Brasília, 28 de novembro de 2018.

## AGRADECIMENTOS

A Língua Portuguesa é uma das poucas em que não se agradece com graças, mercês ou meros reconhecimentos, em português dizemos “obrigado”, nós nos entregamos àqueles que nos ajudaram. Isso porque sabemos, secretamente em português, que quem ajuda entrega uma parte de si, e queremos nos doar de volta. Nosso “obrigado” soa quase uma dívida, mas é uma catarse, uma forma de entregarmo-nos uns aos outros.

Muitas pessoas me ajudaram a chegar aqui hoje, e pensando nos meus obrigados, percebo que este trabalho foi escrito a várias mãos, e com vários temperos. A base, leite, ovos e farinha, foram meus pais, Fernanda e Frederico, os primeiros que se doaram e acreditaram em mim, são minha sustentação, obrigado.

O fermento, meus professores, desde aqueles imemoráveis, que me ajudaram com as primeiras frases, até aqueles que deram os últimos ajustes desta monografia. Vocês merecem todos os obrigados que ainda serão dados, pois são os que mais se entregam, alicerces de toda a sociedade. Os tempos são duros, e instigar a pensar tem sido tarefa árdua. Muito obrigado a vocês.

Meus irmãos de vida, pessoas com quem tive a oportunidade de compartilhar tanto, e de receber tanto em troca, que me mostraram o lado de lá de lá, os meus amigos. Vocês são o recheio, o que engorda e dá sabor. Caio, Helena, Johann, Johnny, Mila e Raquel, pessoas que me acompanharam nessa odisséia brasiliensis, muito obrigado. Muito obrigado aos meus amigos da turma 110, e todos os amigos que Brasília me trouxe.

O toque final, a florzinha de maracujá, o obrigado mais especial assim só pra você, Gabriel, que é metade de mim e caminhou comigo por toda a graduação. Da minha receita, você é a essência, o cheiro, o sabor, tudo aquilo que não se pode ver, mas que se sente, como o cheiro do vento que traz a chuva. Muito obrigado por me dar força e inspiração.

Desobrigados os temperos desta monografia, sirvamo-nos!

*Bon appetit.*

*Quem não quiser ser lobo,  
que não lhe vista a pele.*

(Artur Azevedo, 1875)

## RESUMO:

Este trabalho de conclusão discute a atividade de relações institucionais e governamentais (o “lobby”) e os grupos de pressão. Estuda-se inicialmente quais os conceitos da academia para essas expressões. Debate-se também se a atuação dos grupos de pressão contribui ou não para o aprofundamento da democracia representativa, sobretudo considerando o arcabouço constitucional e institucional brasileiro. Em seguida, detalha-se como uma norma de regulamentação do lobby poderia potencialmente corrigir as distorções da atuação dos grupos de pressão junto ao poder público; e remete-se as propostas de regulamentação já apresentadas no Congresso Nacional. Por fim, este trabalho faz um estudo detalhado do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, atualmente a proposta de regulamentação do lobby mais próxima da aprovação.

**Palavras-chave:** lobby; relações institucionais e governamentais; representação de interesses; PL 1202/2007; grupos de pressão; grupos de interesse; processo legislativo; regulamentação do lobby no Brasil.

## ABSTRACT:

*This final graduation work addresses the activity of institutional and governmental relations (“lobby”). Firstly, it studies the concepts of these expressions according to the academia. It also debates if the actions of the pressure groups contributes or not for enhancing the representative democracy, specially considering the Brazilian institutional and constitutional framework. Then, it details how regulating lobby could potentially correct distortions caused by the interaction of pressure groups and the public officials; and it refers to regulations propositions presented in the Brazilian National Congress. Finally, it makes a detailed study on “Projeto de Lei nº 1.202, de 2007”, currently the proposition most likely to be approved.*

**Keywords:** lobby; institutional and governmental relations; interests’ representation; PL 1202/2007; pressure groups; interest groups; legislative process; regulating lobby in Brazil.

## SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. METODOLOGIA: .....	1
2. O QUE É <i>LOBBY</i> ? EXISTE <i>LOBBY</i> NO BRASIL?.....	2
2.1. O QUE É <i>LOBBY</i> ?.....	2
2.2. O <i>LOBBY</i> NO BRASIL .....	9
3. O <i>LOBBY</i> É DEMOCRÁTICO? .....	15
3.1. <i>LOBBY</i> E DEMOCRACIA.....	15
3.2. O <i>LOBBY</i> À LUZ DA CONSTITUIÇÃO.....	23
3.3. A REGULAMENTAÇÃO COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA.....	24
4. O <i>LOBBY</i> NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO .....	31
4.1. NOÇÕES DE PROCESSO LEGISLATIVO .....	31
4.2. AS REGULAMENTAÇÕES DO <i>LOBBY</i> .....	36
5. ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 (PL 1202/2007).....	41
5.1. PL 1202/2007, APRESENTAÇÃO E TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES .....	41
5.2. PL 1202/2007, PLENÁRIO .....	46
5.3. PL 1202/2007, AUSÊNCIAS RELEVANTES .....	59
6. CONCLUSÃO.....	63
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64

# 1. INTRODUÇÃO

A atividade de relações institucionais e governamentais, também conhecida pelo nome “*lobby*”, é de profunda importância para a participação de grupos de interesse e grupos de pressão nos processos públicos e políticos de tomada de decisão. Essa relação de interesses privados com o poder público é tão antiga quanto as próprias sociedades, mas têm sido cada vez mais debatida. Com escândalos de corrupção populando as notícias diárias, e com um debate político a cada dia mais intenso na sociedade, a relação entre o público e o privado está sob intenso escrutínio.

Há quem veja no *lobby* uma atividade que destitui o interesse público do centro das decisões políticas do país, em prol de interesses particulares escusos e tentativas de obter vantagens indecorosas. Outros consideram a representação de interesses uma atividade necessária à democracia, e positiva ao auxiliar o poder público a ter acesso a informações e opiniões, parte integral da relação entre representantes e representados. Afinal, o *lobby* contribui ou não para a democracia?

O tema tem voltado à voga, agora que um projeto de lei da Câmara dos Deputados está perto de ser aprovado, e tem aparecido em diversas mídias. O Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, do Deputado Carlos Zarattini, é talvez a proposta mais completa de regulamentação do *lobby* até o presente, e sem dúvida uma das que tem mais chances de ser aprovada. Como é essa proposta? Uma lei que regulamenta o *lobby* é ou não positiva para aprofundar o nosso modelo democrático? Essas são as questões centrais que nortearão este trabalho de conclusão.

## 1.1. METODOLOGIA:

Este trabalho se utilizou de pesquisa qualitativa e teórica que dizia respeito a três temas centrais: democracia e representação política; *lobby*, seu conceito, história e aplicação em outros países; e a regulamentação do *lobby* no Brasil.

Por fim, fez-se uma pesquisa nas bases de dados da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, a fim de encontrar todas as proposições em tramitação ou arquivadas que tratam ou trataram de regulamentar o lobismo. No tocante ao Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, tema central da análise de caso concreto, utilizou-se os registros oficiais de tramitação constantes do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados



## 2. O QUE É *LOBBY*? EXISTE *LOBBY* NO BRASIL?

### 2.1. O QUE É *LOBBY*?

À primeira vista, *lobby* é uma palavra de origem inglesa que poderia ser literalmente traduzida por “antessala”, “saguão”, “corredor” ou “entrada”. Porém, o uso da palavra criou outras conotações relevantes, ainda no léxico anglófono, passando a designar uma importante atividade política, que não encontra tradução na língua portuguesa. Como afirma Mancuso e Gozetto:

Trata-se de uma palavra que veio da língua inglesa e, etimologicamente, designa o salão de entrada de edifícios. Mas o substantivo tornou-se um verbo, e a palavra saltou do léxico da arquitetura para o jargão da política, para referir-se à atuação de representantes de interesses (os ‘lobistas’) que, para apresentar seus pleitos, esperavam a passagem de tomadores de decisões políticas pelo salão de entrada dos edifícios onde eles se hospedavam ou trabalhavam. (MANCUSO E GOZETTO, 2011: 120).

Há divergências históricas sobre a origem da palavra, alguns afirmam que ela surge na Câmara dos Comuns inglesa, para referir-se aos que se aproximavam dos parlamentares na entrada do edifício para trazerem demandas. Outros traçam sua origem dos Estados Unidos, especialmente da presidência de Ulysses S. Grant (1869-1877), que habitava um hotel em Washington, cujo saguão recebia frequentemente interessados em abordar e demandar o presidente (SANTOS, 2007: 86).

No senso comum, *lobby* costuma ser identificado como algo ruim, tem uma conotação pejorativa, geralmente indicando a promoção de interesses pessoais (ou mesmo ilícitos) em detrimento do bem geral ou do interesse coletivo. O vocábulo científico tem significados bem distintos, contudo. A maioria dos cientistas políticos preferem adotar um sentido neutro para a palavra, como Pasquino, no Dicionário de Política, importante obra conjunta dele, Bobbio e Matteucci, referência nos debates dos conceitos-chave de “*lobby*” e “grupos de pressão” (detalhado a seguir). Para Pasquino, o *lobby*:

Trata-se de uma **atividade**, ou melhor, de um **processo**, mais do que de 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. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 563-564) (Nosso grifo).

Percebe-se dessa definição que o *lobby* é uma atividade, um meio ou um processo, por meio do qual se representantes (especializados) de grupos engajados (chamados por Pasquino de *grupos de pressão*) traduzem e encaminham esses interesses para agentes públicos com poderes de decisão (“*decision-makers*”). Em uma tradução livre, trata-se de uma representação de interesses junto ao poder público. Não se tem, portanto, uma valoração inicial da licitude dessa atividade ou dos meios por ela empregados. É um conceito neutro.

Luiz Alberto dos Santos, autor de uma das mais significativas e completas obras sobre a regulamentação do *lobby* no Brasil, em perspectiva comparada com os Estados Unidos, traz a seguinte definição para o vernáculo:

[...] a **interação de um grupo ou interesse** com os *policymakers*, direta ou indiretamente, com vista a **influenciar políticas** em curso ou criar um relacionamento que conduza à formulação de uma política que beneficie esse grupo ou interesse. (SANTOS, 2007: 89) (Nosso grifo).

Aqui novamente percebe-se uma neutralidade na valoração da atividade. Há também a definição trazida por João Bosco Lodi:

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

Contudo, Saïd Farhat, autor de uma das obras de estudo aprofundado do *lobby* no Brasil, e lobista por profissão, traz uma definição mais valorativa da atividade. Para o pesquisador, todas as atividades de representação de interesses que extrapolam a legalidade são criminosas e não podem ser classificadas como *lobby*, para ele a legalidade e a legitimidade são pressupostos essenciais da atividade, algo que conta com a anuência de outros autores da área. Pela definição do autor:

*Lobby* é 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**. (FARHAT, 2007: 50) (Nosso grifo).

Essa perspectiva de que o próprio conceito por trás da atividade do *lobby* já envolveria uma certa responsabilidade moral e ética é compartilhado por outros autores (LEMOS, 1986: 71). Luiz Alberto dos Santos ainda complementa o seu conceito com os sentidos em que mais comumente se emprega a palavra *lobby*:

A palavra “*lobby*” costuma ser utilizada em dois sentidos principais:

- *Sentido restrito, mais preciso*: designa a prática de influenciar as decisões governamentais, por meio de agentes que servem àqueles interesses, com o objetivo de levar as autoridades a fazer - ou deixar de fazer - alguma coisa a bem daqueles interesses.
- *Sentido amplo*: indica todo esforço, por meio de quaisquer meios lícitos, até mesmo os de comunicação, destinado a influenciar decisões governamentais. (FARHAT, 2007: 51).

Dessas definições se podem extrair três pontos em comum sobre o *lobby*: trata-se de uma atividade de representação e comunicação de interesses; o foco e o escopo de sua atuação envolve os agentes públicos tomadores de decisão (*decision-makers* ou *policymakers*), de forma direta ou indireta; e o interesse representado parte dos chamados grupos de pressão ou grupos de interesse, ou simplesmente grupo. Indo além, poder-se-ia afirmar que o objetivo da atividade envolve não somente informar o tomador de decisão, como também persuadi-lo e obter dele alguma decisão que lhe seja favorável ou dissuadi-lo de alguma decisão prejudicial.

### **2.1.1. O que é um grupo de pressão?**

Conceito bastante importante para compreender o processo de interação com o poder público, ele foi detidamente estudado por Pasquino, conforme mencionado acima (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 562-570). Segundo o autor, a expressão “grupos de pressão” remete à teoria dos grupos, inaugurada por Bentley, em 1908, com a obra “*The process of government*”, que propõe uma análise descritiva e empírica de fenômenos políticos, e estuda a vida social a partir dos seus grupos, desviando o olhar das instituições formais do governo para se atentar à política feita pela pressão de grupos da sociedade. Para Bentley “o grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum”, conceito amplo e vago, como destaca o próprio Pasquino (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 563).

Outro importante pesquisador da teoria dos grupos foi David Truman, que publicou a obra “*The governmental process*” em 1951. Sua obra trouxe importantes contribuições no sentido de distinguir grupos formalmente estabelecidos dos grupos de interesses difusos, que ele denomina “grupos potenciais”. Para Truman:

*“Interest group” refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in society for establishment, maintenance, or enhancement of forms of behavior that are implied by the shared attitudes.* (TRUMAN, 1971: 33).

A definição é ainda pouco precisa, e não faz qualquer referência à interação com o poder público, algo que ele tenta compensar criando a definição de “grupo de interesse político”. O conceito que encontra mais referências na bibliografia é o de Pasquino, no Dicionário de Política, que assim apresenta a expressão “grupos de pressão”:

Ela indica, ao mesmo tempo, a existência de uma **organização formal** e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de **seus fins: a pressão**. Entendemos por pressão a atividade de um conjunto de indivíduos que, **unidos por motivações comuns**, buscam, através do **uso de sanções ou da ameaça** de uso delas, **influenciar sobre decisões** que são tomadas pelo **poder político**, seja a fim de **mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidade**, seja a fim de **conservá-la** frente às ameaças de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político. Pressão, é, portanto, não tanto como pensam alguns autores, a **possibilidade de obter acesso** ao poder político, mas a possibilidade de recorrer a **sanções negativas** (punições) ou **positivas** (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 564) (Nosso grifo).

O próprio Pasquino faz questão de distinguir grupo de interesse de grupo de pressão. Para ele, um grupo de interesse pode envolver qualquer coletivo humano, um conceito muito vago e amplo, pois nem sempre esses grupos afetam a vida política em sociedade ou se relacionam de alguma forma com o Estado e o poder público. Grupos de pressão, contudo, é uma expressão mais precisa, que indica: organização formal; pressão; e relação com o poder público.

Murillo de Aragão discorda em parte com o conceito de “pressão” adotado por Pasquino. Para o pesquisador, o termo é impreciso, uma vez que pode envolver atos de corrupção ou mesmo de coação, até um simples fornecimento de informação ou campanha publicitária. Aragão opta por definir “pressão” da seguinte forma:

Assim, entendemos que “pressão”, dentro do contexto da ação dos grupos junto aos poderes públicos ou poder público, como prefere Pasquino, seria **toda ação destinada a obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista**. Tais ações podem incluir aspectos de **constrangimento** e de **coação**, ou mesmo ser tipificadas no direito penal, como a **corrupção** e a **advocacia administrativa**, bem como instrumentos neutros, como a **advocacia**, as **relações públicas**, a **propaganda**, o fornecimento de **informações**, caracterizadas em seu conjunto como um processo identificado como *lobbying*. (ARAGÃO, 1994: 37 – 38) (Nosso grifo).

Aragão continua sua explicação afirmando que grupos de pressão, assim como partidos políticos, têm a organização formal, a articulação de interesses e o acesso ao poder como traços em comum (ARAGÃO, 1994: 40). Porém, grupos de pressão não se confundem com partidos políticos, pois não participam do processo eleitoral de forma direta. Como completa Pasquino:

É todavia possível especificar pelo menos **três funções** que são desenvolvidas **apenas pelos partidos** e não pelos Grupos de pressão: a função de *competição eleitoral*, a função de *gestão direta do poder* e talvez a função de *expressão democrática*. Finalmente podemos concluir que são **Grupos de pressão** aqueles **grupos organizados** que, embora tendo em mira **influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade**, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, **não participam diretamente no processo eleitoral** e por isso mesmo não estão interessados em gerir *in proprio* o poder político, e sim em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 565) (Nosso grifo).

Como o próprio pesquisador nos lembra, os partidos políticos podem ter estreitas relações com grupos de pressão, tanto lícitas quanto ilícitas, uma vez que o termo denota significado neutro. Há partidos que surgem de grupos de pressão, ou mesmo grupos de pressão que agem como extensões de um partido político (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 565). Essa relação perpassa questões de financiamento eleitoral, recentemente proibido no Brasil por decisão do Supremo Tribunal Federal; mas toca também em relações de afinidade político-ideológica e influência na base eleitoral.

### **2.1.2. Instituições públicas podem ser grupos de pressão?**

Embora os primeiros debates do termo não estivessem com um olhar atento aos grupos de dentro do próprio Estado, muitos pesquisadores tendem a concordar que agências, órgãos e entidades públicas agem como grupos de pressão, por terem interesses divergentes e acessos a diferentes níveis de informação que podem contribuir para a tomada de decisão. Conceitos mais recentes tendem a ressaltar que tanto instituições privadas quanto instituições públicas podem ser considerados grupos de pressão.

Luiz Alberto dos Santos defende a ideia de que instituições públicas podem ser considerados grupos de pressão da seguinte forma:

[...] o sistema de instrumentalidades mantido pelo Estado para cumprir suas missões - legislaturas, conselhos, agências, departamentos e outras formas - **são também grupos**, e possuem um **sentido de pertencimento** e identificação muito forte e, **em sentido políticos, são iguais aos grupos que existem fora da estrutura do governo**, inclusive no que se refere às disputas que trava entre si, seja no âmbito interno de cada Poder, particularmente no Legislativo (disputas entre Câmara e Senados, ou entre comitês, em cada uma das Casas) e Executivo (disputas entre diferentes departamentos e agências), seja nas disputas entre Poderes por autoridade, competências e capacidade decisória. Há, todavia, **diferenças em seu comportamento em relação aos grupos não-governamentais**, resultantes do **poder do Estado** de impor restrições e condutas, com fundamento na lei e na aceitação social de sua autoridade, que Latham chama de **“oficialidade”**. (SANTOS, 2007: 75) (Nosso grifo).

Considerar essas instituições governamentais como grupos de pressão é especialmente relevante para o caso brasileiro da regulamentação da atividade do *lobby*, assunto principal deste trabalho. Conforme ressalta o próprio doutor Santos em sua tese: “percebe-se que o *lobby* governamental no Legislativo é, sem sombra de dúvida predominante, seja por meio de assessorias parlamentares da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e empresas estatais, seja por meio de órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público” (SANTOS, 2007: 416).

Portanto, considerando a inclusão das instituições públicas, o conceito criado pelo professor para a expressão grupos de pressão é de:

[...] associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor. (SANTOS, 2007: 85).

O conceito atende todos os preceitos estabelecidos previamente por Pasquino: uma organização formal, a conexão por meio de interesses, o objetivo de influenciar as políticas públicas (o que o italiano chama de *pressão*) e a não participação no processo eleitoral. Acrescenta também as instituições públicas.

A partir dessa noção de grupos de pressão, o *lobby* passa a ser a instrumentalização de recursos de poder em busca de influência por esses grupos, sem constituir um partido político (SANTOS, 2007: 84). Nem todos os grupos de pressão se articulam junto ao Estado através do *lobby*, há, por exemplo, aqueles que se concentram em pressionar indiretamente o governo por mudanças, como através da propaganda e da conscientização.

### **2.1.3. Onde se faz *lobby*?**

A atividade clássica do *lobby* envolve principalmente o Poder Legislativo, centro de deliberação e geralmente o âmbito mais permeável aos grupos de pressão da sociedade. Porém, no caso brasileiro, é relevante também a atividade junto ao Poder Executivo, que até redemocratização, na década de 1980, concentrava todo o poder real de decisão, e ainda conserva diversas prerrogativas legislativas, além de um enorme poder regulamentar e administrativo (FARHAT, 2007: 57 - 58).

De uma forma geral, em qualquer lugar em que houver um ato discricionário por parte do poder público (administrativo ou legislativo), há um potencial de interesse para a atividade de *lobby*.

Há autores que sustentam a existência de *lobby* também no Judiciário. Não se trata aqui da advocacia, que embora seja considerada como uma espécie de representação de interesses, possui estatuto jurídico próprio no Brasil, além de ser atividade essencial à administração da Justiça, como afirma a Constituição Federal de 1988 (CF/88, Art. 133), não se confundindo com o *lobby*, especialmente para os fins de se estudar sua regulamentação, como é o caso deste trabalho.

O cientista político Murillo de Aragão comprovou em pesquisa que a maioria das entidades lobistas analisadas realizavam *lobby* também junto ao Judiciário (ARAGÃO, 2000: 66). Essa atividade junto ao Judiciário envolve instrumentos como a realização de audiências públicas em casos paradigmáticos (cada vez mais comum, especialmente após a reforma do processo civil, Lei nº 13.105, de 2015); além de audiências privadas com magistrados e entrega de memoriais.

O Judiciário não é o local principal de atuação do lobista e muitas vezes é ignorado nas análises sobre o tema. Sem dúvida a atividade é muito mais requisitada juntos aos Poderes Legislativo e Executivo, que têm maior poder de decisão política e alocação de recursos, mas o *lobby* no Judiciário existe e demanda melhores investigações.

#### **2.1.4. O que faz o *lobby*?**

Ao estudar extensivamente o *lobby* realizado junto ao Congresso Nacional, Murillo de Aragão apresenta uma lista de instrumentos usados no dia a dia da tarefa dos lobistas no Poder Legislativo. Eles envolvem: levantamento de tudo relacionado à decisão política em questão (tramitação, objeto, principais interessados, conveniência social e econômica, etc.); elaboração de um plano de ação; encaminhamento de subsídios técnicos e informações ao tomador de decisões; estratégias diretas e indiretas de convencimento; formação de coalizões de interesses; e negociações (ARAGÃO, 1994: 71).

O lobismo é, portanto, um “caminho de duas mãos, trazendo para dentro [da empresa ou do grupo] o conhecimento da realidade política e do sistema decisório” e levando para fora as informações e expectativas da sua entidade (LODI, 1982: 70). Nesse sentido, o lobista deve ser alguém com as seguintes qualidades: humildade, discrição (“*low profile*”), persistência no trabalho, integridade e respeitabilidade moral, capacidade de negociação, habilidade verbal, imaginação social, tacto político e diplomacia (LODI, 1982: 62 - 63).

Outros autores afirmam a necessidade de o lobista ter conhecimentos técnicos na área em que atua, e de política em geral, além de se manter sempre informado dos cenários

econômicos, sociais e políticos atuais; tem também que ser cordial e desenvolver boas relações com seus colegas lobistas e tomadores de decisões (NETTO, 2015: 54 - 57).

### **2.1.5. Conceitos finais:**

Partindo dessas breves noções, o conceito adotado para se referir ao *lobby* neste trabalho será neutro, até pela pretensão, algo otimista, de analisar nas seções seguintes *se e como o lobby* pode beneficiar ou não a democracia. Diante da realidade de que o relacionamento entre grupos de pressão e o Estado existe nas mais diversas formas de sociedade humana que se tem notícia (SCHMITTER, 1971), o trabalho aqui será no sentido de pensar modelos que possam coibir más práticas e, talvez, ressaltar bons resultados.

Também se utilizará como sinônimo de *lobby* as expressões “relações institucionais e governamentais” e “representação de interesses”, embora sejam imprecisos, por não especificar qual é o tipo de “relação” desenvolvido, e por não explicitar que a “representação” ocorre junto ao poder público, respectivamente. Contudo, essas expressões vêm sendo utilizadas em diversos projetos de lei, inclusive no PL 1202/2007, como forma de encontrar sinônimos em português para a atividade, e de desviar da conotação pejorativa de *lobby*.

Para o conceito de grupos de pressão, por incluir todos os elementos debatidos pelos teóricos que o antecederam, considera-se o conceito de Luiz Alberto dos Santos como o mais adequado.

Enquanto aos referidos *decision-makers*, *policymakers* ou poder público, ou seja, o destinatário principal da atividade de representação de interesses, adota-se a expressão em português “tomadores de decisão”. Essa expressão consegue suficientemente abarcar todos os agentes públicos com poder discricionário sobre aquilo que se está sendo decidido, fonte potencial de interesse para grupos de pressão. Todas as decisões administrativas ou são atos vinculados ou são atos discricionários, cabendo falar em representação de interesses apenas no segundo caso, em que o agente tem poder de avaliar a conveniência e a oportunidade do que ele está decidindo.

## **2.2. O LOBBY NO BRASIL**

Em uma anedota, Saïd Farhat traça a origem do *lobby* no livro de Gênesis, na Bíblia, quando Abraão tentou convencer o Senhor de ser piedoso e não punir os justos das



idades de Sodoma e Gomorra (Gênesis, 18, 22-23) (FARHAT, 2007: 49). A história é útil para demonstrar o quanto é humana a relação de interesses entre a sociedade e o poder constituído. Há relatos diversos de atividade de grupos de pressão sobre o Estado, em diversas épocas da história.

Murillo de Aragão começa o seu relato histórico no caso brasileiro afirmando que “a atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século passado” (ARAGÃO, 1994: 21). Ele faz referência à Associação Comercial da Bahia, fundada em 1811, antes da independência brasileira, provavelmente a mais antiga associação representativa em contínua existência (SCHMITTER, 1971: 142).

Importantes eventos históricos brasileiros estão umbilicalmente ligados à atuação de grupos de pressão. Há relatos que envolvem, por exemplo, a abolição da escravatura de 1888 e a proclamação da República de 1889 a esses grupos (SCHMITTER, 1971: 142).

Durante o Império, praticamente não há relatos de associações de trabalhadores, que vão surgir principalmente com a Primeira República (SCHMITTER, 1971: 139 - 141). Há, porém, registro de importantes associações comerciais, grupos patronais que representavam diversos setores produtivos ao mesmo tempo (comércio, agropecuária, serviços e indústria).

Além da já citada Associação Comercial da Bahia, há a mais antiga, e talvez mais famosa Associação Comercial do Rio de Janeiro (1809), que participou de importantes eventos da história nacional, como a criação do Código Comercial de 1850 (ainda em vigor), e a instalação de telégrafos submarinos (SCHMITTER, 1971: 142). Também há o registro de grupos de profissionais liberais e classes médias, como o Instituto dos Advogados do Brasil (1843), o Clube de Engenharia (1880), o Clube Naval (1884) e o Clube Militar (1887) (SCHMITTER, 1971: 149).

O surgimento mais consistente de grupos de pressão, porém, ocorre na Primeira República (1898 - 1930), principalmente com a emergência de diversos sindicatos e agremiações de trabalhadores. Para Philippe Schmitter, inclusive, a incipiente rede de organizações civis do período imperial, chega ao fim do período oligárquico com tamanho correspondente à diferenciação estrutural brasileira. Como ele nos aponta:

*It can be argued, if not conclusively proven, that Brazil had in the late 1920's a network of institutionalized interest groups more or less commensurate with the level of its economic and social development. They were not very numerous, but neither were the sources of interest differentiation. (SCHMITTER, 1971: 138).*

O cenário muda a partir de 1930. Com Vargas (1930 - 1945), desenvolve-se no Brasil um modelo de corporativismo estatal, que reestruturou as bases sociais e tem seus efeitos até hoje em dia. As organizações de trabalhadores e de empregadores foram cooptadas pelo Estado e protegidas e promovidas por ele. O Estado passou a exercer ingerência nos assuntos internos, proibindo propaganda ideológica dentro dos sindicatos e submetendo-os ao controle do Ministério do Trabalho; ao mesmo tempo, às corporações foram garantidas representações classistas na Assembleia Nacional de 1934 (40 assentos dos 254), além de diversos direitos trabalhistas e canais de representação oficiais dentro do Governo (Conselho de Economia Nacional) (SANTOS, 2007: 226 - 231).

O corporativismo foi a opção de Getúlio Vargas como modelo de Estado, frente ao esgotamento do liberalismo econômico, pós-quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, e frente à crescente urbanização brasileira (SANTOS, 2007: 225). Esse modelo interliga umbilicalmente o Estado às corporações de classes. Embora ele sirva para promover esses sindicatos e ampliar o diálogo do poder público com a sociedade civil organizada, o modelo restringe a autonomia dos grupos, favorece o clientelismo e não incentiva a participação política (SANTOS, 2007: 231).

Esse modelo de corporativismo perdurou após a redemocratização de 1946, e ainda se perpetua no Brasil, porém sempre em adaptação. No período pós-1946, tornou-se inclusivo, convivendo com práticas pluralistas. O corporativismo estatal favoreceu a consolidação da burocracia estatal como um corpo separado em relação aos partidos e aos grupos organizados, cooptados pela própria burocracia (LANNA, 1999: 25).

Durante o regime militar instaurado em 1964, o corporativismo estatal tornou-se um modelo exclusivo e discriminatório, apoiando-se nas bases legais estabelecidas lá no período do Estado Novo (1937 - 1945), o Governo passou a controlar os canais de acesso ao processo decisório e dominar os grupos que dependiam do Estado. Durante esse período vigorou um modelo em que apenas poucos grupos possuidores de um acesso facilitado ou de algum contato direto e pessoal com a alta cúpula do Executivo conseguiam apresentar os seus interesses ao Governo (SCHMITTER, 1974: 101).

Era preciso “ser amigo do Rei” (LODI, 1982: XI). Como os meios oficiais de representação de interesses e até mesmo os órgãos de representação popular (como o Congresso Nacional) detinham pouco poder frente à onipresença do Poder Executivo, as atividades dos grupos de pressão passaram a focar suas atenções na cúpula do poder. Tráfico de influência era prática comum, e bons contatos valiam mais do que boas informações (FIGUEIRA 1987: 27).

Os estudos brasileiros mais aprofundados sobre o tema da interação dos grupos de pressão, e sobre a atividade do *lobby* só surgem a partir de 1958, com a publicação da obra de Nehemias Gueiros, “A advocacia e o Poder Legislativo”, que relata resultados de uma conferência realizada no ano pela Ordem dos Advogados do Brasil sobre a representação de interesses no Congresso (ARAGÃO, 1994: 24; BOECHAT, 1961; SANTOS, 2007: 199).

Com o arrefecimento da ditadura ao longo da década de 1980, percebe-se uma multiplicação nos estudos sobre o tema, assim como se percebe uma complexificação e diversificação dos grupos de pressão na sociedade. Alguns desses estudos aprofundam a relação dos grupos de pressão com o regime militar, demonstrando novamente a penetração seletiva de alguns segmentos da sociedade que eram não-excluídos do regime instituído, e uma clara autonomia administrativa (ABRANCHES, 1978; PAIXÃO e SANTOS: 1986).

Há um processo de crescente interação de grupos de pressão com o Estado brasileiro ao longo das décadas de 1980 e 1990, especialmente com a Assembleia Constituinte. Como bem relata Aragão:

Inquestionavelmente, os grupos de pressão afetaram o processo legislativo ao longo da década de 80 e no início dos anos 90. [...]

No processo constituinte, entre 1987 e 1988, a participação dos grupos de pressão foi ainda mais relevante. Por meio de pesquisas em fontes diversas, identificamos 383 grupos e entidades associativas atuantes na defesa de seus interesses na Assembleia Constituinte. (ARAGÃO, 1994: 103 - 105).

Esse processo de complexificação e diversificação dos grupos de pressão é um processo natural com a diferenciação estrutural da sociedade. Schmitter chega a defender as qualidades dessa dinâmica, que atua de forma a distribuir parte do poder político, pois há mais associações com cada vez mais influência nos processos de tomada de decisão (SCHMITTER, 1971).

Oficialmente, a Câmara dos Deputados permite a inscrição de representantes de “grupos de interesse” desde 1972, quando reformou o seu Regimento Interno e permitiu o cadastramento de até um representante das entidades sindicais de caráter nacional, que teria acesso às dependências da Casa e poderia opinar pelo setor que representava (ARAGÃO, 2000: 84), permissão essa que foi sendo expandida ao longo das décadas, sobretudo após a Constituição de 1988.

Nessa época, a representação de ministérios e órgãos do governo já era realidade nas duas Casas do Congresso Nacional, através das assessorias parlamentares, que já tinham (e ainda têm) escritórios dentro das dependências do Congresso, e incluíam a

representação de empresas estatais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (ARAGÃO, 2000: 84). Esses escritórios das assessorias parlamentares governamentais começaram lá antes, com o *lobby* feito pelo presidente Juscelino Kubitschek para aprovar a mudança da capital e a criação de Brasília (FIGUEIRA, 1987: 16).

Durante e após o processo constituinte, houve uma expansão do pluralismo e uma diferenciação social, com a criação de grupos de pressão. Luiz Alberto dos Santos relata também essa expansão das atividades de representação de interesses e da formação de grupos de pressão:

Com efeito, segundo o IBGE, o aumento da participação da sociedade civil organizada ganha maior evidência na década de 1980, com o início do processo de redemocratização do País. Esse crescimento se deve, à arquitetura institucional introduzida pela nova Constituição em 1988. A partir desse período e, especialmente, ao longo dos anos 1990, crescem no País diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da sociedade na implementação e na co-gestão de políticas públicas, em particular as de caráter social. (SANTOS, 2007: 239).

Porém, o modelo corporativista nunca foi plenamente abandonado, com ainda uma intensa ligação entre o Governo e as entidades sindicais. Porém, as novas previsões constitucionais, como a de liberdade de associação, o dever de transparência pelo Estado, direito de petição ao poder público, a criação de remédios constitucionais como Mandado de Segurança, Mandado de Injunção e *Habeas Data*, dentre diversas outras garantias, favoreceram a efervescência de um pluralismo e abriram o Estado para a interação com a sociedade.

Esse hibridismo entre um modelo corporativista antigo, e um novo pluralismo emergente se cruzam em um Estado forte e na perpetuação do clientelismo. Embora alguns autores vejam com ceticismo esse fenômeno, outros veem um processo de reordenamento social que ainda está em desenvolvimento. O Estado permanece protagonista da dinâmica social, o que não é algo necessariamente ruim, já que passa a contar com uma maior participação nas decisões políticas. O que preocupa é a desigualdade das representações, reflexo da própria desigualdade social brasileira, da concentração de renda e da falta de oportunidade e educação (SANTOS, 2007: 237 e 238).

Hoje em dia, pode-se dizer que a atuação de grupos de pressão é algo estabelecido no cenário político brasileiro. Como mencionado, as garantias constitucionais já legitimam e garantem amplos direitos de acesso representativo ao poder público. Contribuem para isso a adoção de normas regulamentares importante, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011); o próprio Código Penal, no seu título de crimes contra a administração pública (Decreto-Lei nº 2.848, Arts. 286 - 288-A); a permissão de participação firmada nos

Regimentos Internos da Câmara (RICD, Resolução nº 17, de 1989) e do Senado (RISF, Resolução nº 93, de 1970); além dos códigos de ética e de conduta dos diversos órgãos de Governo.

A falta do dever de cadastro dessas entidades que se relacionam com o poder público, porém, impede que se tenha a real dimensão de quantas elas são e em quais instâncias atuam (SANTOS, 2007: 419). Essa falta de transparência prejudica a possibilidade de prestação de contas à sociedade. Hoje em dia, há diversos conselhos e órgãos representativos oficiais do Governo que fazem *lobby*, além da participação, direta ou indireta, de ONGs, sindicatos, confederações patronais e profissionais, empresas públicas e privadas, empresas especializadas em *lobby* (escritórios, consultorias), além de diversas associações e agremiações civis e militares. Porém, não se tem a real dimensão de quais são ou quantos são os lobistas.

Recentes escândalos de corrupção, como o Mensalão e a Lava-Jato, demonstram a persistência de práticas clientelistas e ilegais de representação de interesses no Brasil, e atentam para o perigo de relações indecorosas entre o poder público e entidades privadas (MANCUSO e GOZETTO, 2011:121). Ao mesmo tempo, demonstram uma mudança social efervescente no Brasil, em prol de relações mais plurais, lícitas e transparentes entre o poder público e grupos de pressão.

Se é verdade que o escândalo de Watergate ajudou na aprovação de legislações mais duras no combate a corrupção e na regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos (SANTOS, 2007: 367), esse também pode ser o caso do Brasil. Nesse sentido, será que uma regulamentação do *lobby* pode contribuir para inibir práticas não republicanas e ilícitas de *lobby*?

### 3. O LOBBY É DEMOCRÁTICO?

#### 3.1. LOBBY E DEMOCRACIA

Como se pôde ver do desenvolvimento histórico do *lobby*, a atestada convivência entre diversos canais de representação e entre diferentes modos de interação público-privado reflete a fragilidade da representatividade, e a perpetuidade do corporativismo e do clientelismo da burocracia brasileira (CASTRO, 1989: 41).

Independente de estarmos ou não em um processo de reestruturação social. É fato que se vive atualmente uma “crise no sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constituídos” (MIGUEL, 2003: 123).

Luis Felipe Miguel, importante cientista político brasileiro, tende a ver a representação política como fato incontornável, e, apesar de reduzir o poder direto de participação das pessoas nas decisões nacionais, traz diversos benefícios, como o emprego da técnica e a especialização em um contexto que demanda soluções políticas cada vez mais complexas. Nas suas palavras:

As questões políticas são complexas demais para que dispensemos a especialização dos governantes e, por sua vez, os afazeres privados absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política. A incorporação de tantos grupos ao *demos* – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das clivagens em seu seio, tornando indispensável a existência de alguma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia nos estados nacionais contemporâneos. (MIGUEL, 2005: 25).

Se a representação está em crise, mas ainda tem um importante papel a desempenhar na sociedade, como promover uma melhora na representatividade? Como a regulamentação do *lobby* poderia alterar esse cenário?

Diversos autores tratam das reformas possíveis ao sistema representativo vigente e trazem à tona diversas propostas históricas. As propostas levantadas vão de um extremo a outro, algumas enfatizando a necessidade de uma maior similaridade das instâncias representativas com a sociedade (sistema de quotas, sorteio, etc.), outras defendendo ajustes pontuais ao modelo liberal e deliberativo vigente, outras ainda enfatizando a necessidade de observação obrigatória da vontade dos representados (mandato imperativo) (ARATO, 2002; PHILLIPS, 1999; MIGUEL, 2003).

No entanto, pesquisas e teses mais recentes tendem a concordar que uma mudança na forma de escolha dos representantes não ajudaria a resolver o *déficit* representativo.

Como afirma Luis Felipe Miguel, “a crise da representação não se resolve nas esferas representativas em sentido estrito”, é necessária uma participação mais ativa da sociedade civil (MIGUEL, 2003: 136). Além do mais, o sistema representativo com base em voto e na *accountability* (tratada a seguir), conta com o reconhecimento popular enquanto instrumento de legitimação democrática (MIGUEL, 2003: 131).

Ao analisar essa participação social, em um de seus mais célebres artigos, Luis Felipe Miguel faz importante distinção entre elitistas e pluralistas, duas vertentes antagônicas de pensamento a respeito da participação dos grupos de pressão e das elites políticas nas esferas de poder.

Do lado dos elitistas, destaca o pensamento de Charles Wright Mills, para quem “por trás da fachadas democrática e dos reclamos rituais de obediência à vontade popular, cristaliza-se o domínio de uma minoria”, minoria essa formada por uma elite de capitalistas, líderes políticos e chefes militares, que “vinham das mesmas escolas e faculdades, frequentavam as mesmas festas, clubes e restaurantes”. Para Mills, a maioria esmagadora da população está alijada do poder em razão dessa interação de grupos elitistas com o Estado (MILLS *in* MIGUEL, 2003: 126 - 127).

Do outro lado estão os pluralistas, com o destaque para Robert Dahl, para quem é crucial “a presença de uma multiplicidade de polos de poder, sem que nenhum seja capaz de impor sua dominação a toda a sociedade”. No pluralismo, a ideia de que os grupos sociais movimentam o processo político também é evidente, a discordância está em ver esse fenômeno como algo com potencial positivo. Miguel destaca que, pelo pensamento pluralista, se não é possível um governo do povo, que o sistema político pelo menos “distribua a capacidade de influência entre muitas minorias” (DAHL *in* MIGUEL, 2003: 127).

É esse modelo de pensamento político pluralista que baseia a interação entre Estado e sociedade nos Estados Unidos da América desde sua fundação, quando então já se debatia a ingerência das facções políticas no Estado, e as formas de evitar uma tomada de poder, já no *Federalista nº 10*, de Madison<sup>1</sup> (SANTOS, 2007: 35). Pelo modelo pluralista, os grupos de interesse da sociedade competem entre si, se todos estiverem engajados, os grupos passam a ser “contrapeso” da sua própria interferência no poder público, com um interesse se

---

<sup>1</sup> **James Madison (1751 - 1836)**, nascido na colônia britânica de Virgínia, foi um estadista, *founding father* (“pai fundador”) dos Estados Unidos da América, e o 4º Presidente daquela nação. Ele é considerado “Pai da Constituição” dos Estados Unidos (1787), e exerceu papel central no desenho das instituições naquele país, sobretudo tendo participado junto com Alexander Hamilton e John Jay da produção dos *Federalist Papers* (1787), coletânea de 85 ensaios sobre o projeto da nova Constituição e sobre os papéis das instituições do país que estava surgindo. Um dos ensaios mais importantes, o **Federalista nº 10** trata de como garantir um governo do povo em uma sociedade povoada inevitavelmente por “**facções**” que podem querer tomar o poder para si.

contrapondo ao outro em um processo de barganha entre os grupos e o Estado (SANTOS, 2007: 35).

Contudo, o modelo pluralista desconsidera a relevante desigualdade estrutural que povoa a sociedade (sobretudo a brasileira), e os diferentes níveis de mobilização dos grupos sociais. Luiz Alberto dos Santos, citando a crítica pioneira de Elmer Eric Schattschneider (1942)<sup>2</sup>, afirma ser “um mito a ideia de que o sistema de pressão é automaticamente representativo de toda a comunidade”, ele afirma haver um viés minoritário pró-mercado e de alta classe, em prol de uma manutenção de um status quo de desigualdade (SANTOS, 2007: 41 - 43).

No mesmo sentido, Luis Felipe Miguel lembra da “segunda face do poder”, ou seja, o controle sobre a agenda pública, sobre o debate “na mesa do bar”. Esse poder não é acessível à maioria dos grupos de pressão, e são invisíveis, estando nas mãos principalmente de grupos mais ricos e dos meios de comunicação, difusores de informação e influenciadores da agenda política (MIGUEL, 2003: 128 - 133). Miguel também trata da terceira dimensão do poder, a formulação de preferências entre os agentes coletivos, através de processos dialógicos em espaços autônomos de debate, que depois se somam na esfera pública, ou seja, os grupos de pressão autônomos da sociedade. Também nessa face do poder há desigualdade, com grupos sociais com menor capital econômico ou cultural em desvantagem no debate público (MIGUEL, 2003: 134).

Nas três dimensões do poder há exclusão e desigualdade, e para as três Miguel defende como solução um maior incentivo à participação social, defendendo medidas que estimulem a divulgação de ideia de grupos excluídos politicamente (tanto nos meios oficiais, quanto na mídia) e a formação de esferas públicas envolvendo esses grupos. O autor reforça novamente que não é a mera reforma eleitoral que resolve essa discrepância, “não há possibilidade de uma representação política mais adequada sem a presença de uma sociedade civil desenvolvida e plural” (MIGUEL, 2003: 135). Por fim, ao invés de defender a restrição de acesso ao poder públicos por grupos de pressão, ele destaca a importância de se olhar para a sociedade e de garantir que os grupos excluídos tenham mais voz:

Medidas cruciais passam por espaços externos à representação nos fóruns de tomada de decisão. Explorei duas ‘dimensões’ adicionais, englobando o acesso ao debate público (e, portanto, aos meios de comunicação) e a auto-organização na sociedade civil, justificando as vantagens de um entendimento ampliado do conceito. Há mais um elemento que deve ser mencionado. Não se trata de uma nova dimensão da

---

<sup>2</sup> SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The Semisovereign People: a Realist view of Democracy in America*. Wadsworth/Thomson Learning, 1975.



representação, mas, antes, de **uma precondição do funcionamento de um regime democrático: a difusão das condições materiais mínimas que propiciem, àqueles que o desejem, a possibilidade de participação na política.** (MIGUEL, 2003: 136) (Nosso grifo).

Com essa perspectiva também concorda Andrew Arato, para quem, não há reforma do sistema eleitoral e da composição parlamentar que garanta *per se* uma maior representatividade (ARATO, 2002: 88). Ao dedicar-se também ao estudo de diversas propostas de reforma política, Arato considera que, independentemente do modelo adotado, a *accountability* política é crucial em qualquer democracia moderna (ARATO, 2002: 92). *Accountability* política envolve principalmente a responsividade e a prestação de contas dos agentes públicos eleitos em relação à população, seja no momento eleitoral, seja durante os processos de decisões políticas.

O modelo de *accountability* ocorre de duas formas, de um lado, a *accountability* política ou vertical pressupõe a liberdade de escolha de representantes entre várias opções, e o acesso a informações sobre suas ações e decisões, além da “capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem)”. Do outro lado, tem-se a *accountability* horizontal ou legal, ou seja, a limitação normativa do poder dos representantes e a possibilidade de eles responderem juridicamente por ilegalidades cometidas (ARATO, 2002: 91).

Arato assume que a *accountability* ocorre via de regra de forma retrospectiva, ou seja, depois das decisões terem sido tomadas, mas ressalta a importância dos grupos de pressão na formação da opinião pública e no julgamento dos políticos. Além do mais, o modelo de responsividade tem a grande vantagem de influir no processo deliberativo sem usurpar o poder dos tomadores de decisão, que podem decidir contrariamente aos interesses em discussão (ARATO, 2002: 92).

Porém, o próprio autor reconhece as limitações de um modelo puro de *accountability*, em que só há representantes e representados, concentrado basicamente no voto. Para tanto, ele reforça a importância da convivência entre a representação e a *esfera pública* (processos comunicativos sociais) e a *sociedade civil organizada* (grupos de pressão), além da necessidade de promoção de uma permeabilidade do poder público às mais diversas demandas sociais, coletivas ou individuais (ARATO, 2002: 96). O autor conclui:

**Tanto a esfera pública como a sociedade civil vão além do modelo de *accountability* pura.** Ainda que não possa funcionar sem elas, já não se trata mais de um modelo puro. Isso se dá não apenas devido ao papel normativo da democracia

deliberativa. Estamos corretos em considerar a **esfera pública e a sociedade civil como mediações entre representados e representantes, como se reduzissem a distância e a tensão entre eles. Esta mediação não se dá apenas na direção de informar os representados e prepará-los para atos de avaliação retrospectiva. A discussão e a crítica também informa os representantes sobre o estado de espírito do eleitorado.** Assim, eles são capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as conseqüências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário, e tentar persuadir o público através de palavras e atos. **Nesta interação, os setores do eleitorado que se preocupam com determinados temas conseguem influenciar de modo antecipado e prospectivo o curso político. Através da sociedade civil e da esfera pública a democracia recupera parte do seu caráter participativo que havia se perdido.** No entanto, quando a influência da sociedade civil e de seus movimentos chega bem perto da desobediência civil, alcançamos o limite da democracia representativa, além do qual ela está ameaçada por uma forma de poder ilegítimo. Enquanto órgãos de representação, as associações e movimentos da sociedade civil podem representar apenas uma parte menor dos cidadãos do que as assembléias representativas. Qualquer tentativa de exercer poder nestas bases reverteria o trabalho de inclusão sem o qual nenhuma política atual pode ser considerada como possuidora de legitimidade democrática. **A esfera pública e a sociedade civil devem completar e complementar, ao invés de substituir, os processos de *accountability* dirigidos à representação.** (ARATO, 2002: 97) (Nosso grifo).

Portanto, enquanto os representantes eleitos são importantes pela legitimidade no processo de tomada de decisão, a esfera pública e os grupos de pressão funcionam como importantes mediadores do processo político.

Luis Felipe Miguel, em outro artigo, traça outra crítica ao modelo de *accountability* puro. Primeiramente, ele estabelece a representação política como um fato necessário e incontornável, mas ressalta três problemas da democracia representativa atual: a separação entre governantes e governados (não pertencem aos mesmos grupos); a formação de uma elite política distante da população; e a ruptura do vínculo entre a vontade dos representantes e dos representados (MIGUEL, 2005: 26 - 27).

Segundo o autor, a *accountability*, apesar de ser uma promessa de contornar essas dificuldades encontradas na representatividade, não conseguiu satisfatoriamente resolver os problemas que se esperava. Isso porque eleitor não tem plenas condições de exercer sua *accountability* diante do custo da informação (exige tempo e capacidade de interpretação) e da complexidade da representação política (a avaliação feita na eleição é global e envolve diversos temas distintos) (MIGUEL, 2005: 29).

### **3.1.1. A atuação dos grupos de pressão é positiva?**

É fato que *lobbies* feitos por meios ilícitos têm povoado o cenário político brasileiro, e diversos escândalos atentam para as relações escusas entre o setor privado e o poder público em detrimento do interesse coletivo. “Os escândalos políticos denunciados diariamente

pela mídia mostram que a interação de lobistas com membros do poder público pode, de fato, resultar em crimes contra a administração pública – tais como corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrências, entre outros” (MANCUSO e GOZETTO, 2011: 121). O *lobby* hoje se caracteriza pela falta de transparência e a informalidade das práticas (SANTOS, 2007: 418 - 419).

Mancur Olson, em sua teoria sobre a ação coletiva, lança dúvidas sobre a capacidade da população de ser organizar em grupos de pressão, dando relevo a fenômenos como o do “carona” (que não quer arcar com os custos do *lobby*, mas se beneficia dos seus resultados) (OLSON, 1999: 28). Isso, além de prejudicar o pressuposto pluralista da diversidade de grupos como forma de “contrapeso”, favorece que apenas grupos que consigam “vantagens especiais” para os seus membros sejam mais atrativos. Para o autor, esses grupos formam verdadeiros oligopólios, que produzem benefícios apenas para os seus, e não se pautam pelo interesse público (OLSON, 1999).

Como diversos autores relatam, porém, a atuação de grupos de pressão é um fenômeno inevitável em sociedades complexas e democráticas, não é a opinião apenas de Madison, Bentley, Truman, Dahl, Schattschneider, Miguel e de todos os cientistas políticos vistos aqui, mas é algo com que o próprio Mancur Olson concorda (OLSON, 1999: 32). Contudo, diferentemente de Olson, vários autores veem aspectos positivos nesse fenômeno.

Para Dahl, por exemplo, a participação dos grupos é fenômeno típico de regimes mais democráticos, inclusive, para ele, um regime se torna mais democrático à medida em que garante aos seus cidadãos três oportunidades plenas: de formular preferências, de expressar essas preferências para outros cidadãos e para o governo (de forma individual ou coletiva), e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (DAHL, 2005: 26). Também Pasquino descreve as vantagens da atuação dos grupos:

Os Grupos de pressão operam de uma forma mais constante e mais específica [do que os partidos políticos], e atuam numa tramitação eficaz entre os grupos sociais organizados e o Governo. Além disso, eles podem proporcionar uma participação mais significativa a seus associados do que a atividade que eles têm no seio do partido. Não se pode avaliar com segurança se as decisões tomadas por intervenção dos Grupos de pressão são mais consoantes com o interesse público ou geral. Primeiro porque é difícil determinar o que seja interesse público, segundo porque não dispomos de outro termo de comparação. Pode-se supor que as decisões tomadas sem a intervenção dos Grupos de pressão teriam sido menos custosas em termos de tempo e de complexidade de consultas, mas mais custosas para aquisição de informações e de conhecimentos necessários, e muito mais custosas em termos de aplicação frente à resistência dos grupos não consultados. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 570).

Há uma relação direta observada entre regimes democráticos e a expansão e promoção de grupos de pressão. Além disso, alguns autores inclusive consideram positiva a existência de grupos de pressão, como indício de uma sociedade cada vez mais organizada e politicamente participativa (ARAGÃO, 1994: 35 - 36).

Para Downs, o *lobby* é uma ferramenta útil para combater a desinformação e até para fiscalizar os demais grupos; e a desigualdade de influência política, embora seja uma falta grave, é uma consequência dessa desinformação e da desigualdade de riqueza e acessos da própria sociedade (DOWNS, 1957: 141).

Mancuso e Gozetto também defendem os aspectos positivos do *lobby* lícito:

Os tomadores de decisão são confrontados com uma grande variedade de questões sobre as quais precisam deliberar, mas em relação às quais possuem informações apenas incompletas. Muitas vezes as questões da agenda decisória são complexas, envolvendo múltiplos interesses legítimos, que precisam ser levados em conta simultaneamente em um processo decisório democrático.

Os *lobbies* colaboram com a difícil tarefa dos tomadores de decisão ao proporcionar-lhes informações sobre os itens que figuram na agenda. Em um contexto no qual são respeitados os direitos políticos mencionados anteriormente, os diferentes lados de uma mesma questão podem ter lobistas ativos, operando em controle mútuo. O confronto entre lobistas de interesses opostos pode ajudar o tomador de decisão a ter uma visão mais completa da questão em jogo, bem como a evitar decisões apressadas e imperfeitas. Em outras palavras, os *lobbies* podem colaborar para o aprimoramento das decisões tomadas, ajudando os tomadores de decisão a forjar soluções satisfatórias para as diversas partes legítimas envolvidas. (MANCUSO e GOZETTO, 2011: 122 - 123)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já produziu algumas pesquisas e relatórios especiais sobre o *lobby*, seus impactos e a importância da sua regulamentação. O Comitê de Governança Pública da organização chegou inclusive a publicar uma Recomendação, em fevereiro de 2010, em que reconhece a importância do *lobby* (feito com transparência, integridade, justiça e buscando o interesse público) como mecanismo de transmissão de informações valiosas e *insights* em processos de decisão (OECD, 2010).

*The findings of this review show that lobbying is a fact of life in the public decision-making process. It can provide decision-makers with valuable insight and data and facilitate stakeholders' access to the development and implementation of public policies. However, it can also lead to undue influence, unfair competition, and regulatory capture to the detriment of the public interest and effective public policies.* (OCDE, 2014: 7).

Nesse sentido, são os aspectos negativos desse relacionamento entre público e privado que devem ser controlados e coibidos. A regulamentação da atividade de representação de interesses pode ser o mecanismo ideal para coibir práticas negativas (como o

clientelismo e a corrupção) e garantir maior igualdade de acesso, evitando a formação de oligopólios, reduzindo os custos de participação política dos grupos, trazendo mais transparência. Ao mesmo tempo, a regulamentação poderia potencializar os aspectos positivos de uma administração pública mais aberta e participativa, dando mais e melhores subsídios técnicos às decisões públicas.

O desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização de mecanismos destinados a promover a participação, assegurar a isonomia no acesso aos canais decisórios, assim como permitir que a atuação dos *lobbies* se dê de forma transparente, sujeitos ao controle e monitoramento da própria sociedade. (SANTOS, 2007: 473)

Santos, que desenvolveu uma ampla pesquisa sobre o tema da regulamentação do *lobby* em perspectiva comparada aos Estados Unidos, ressalta que:

Frente às similaridades e diferenças identificadas entre os dois países, a regulamentação do *lobby* teria, no Brasil, efeitos importantes no sentido de reduzir a corrupção ou aumentar a transparência, sem, todavia, inviabilizar a atuação dos grupos de interesse com menor poder econômico na defesa de seus interesses (SANTOS, 2007: 468).

Com um olhar especial para o contexto político brasileiro, marcado ainda por uma participação muito forte do corporativismo, como foi visto na seção anterior, Santos ainda assim ressalta os benefícios da regulamentação:

Nessas condições, a inexistência de uma regulamentação do *lobby* permite que essas práticas se dêem de forma pouco transparente e, principalmente, diferenciada, particularmente por parte do empresariado, que, assim como nos EUA, dispõem de meios mais amplos para fazer-se presente [...] Nesse sentido, é possível acolher a proposta de Lemos (1986), segundo a qual a regulamentação do *lobby* poderia contribuir para viabilizar o exercício pleno da atividade e para compensar a *força do poder econômico com o poder da força da sociedade*, embora, não necessariamente, isso leve à conclusão defendida por Vianna quanto à superioridade do *lobby* em relação à representação neocorporativista. Pelo contrário, no caso brasileiro, o caráter híbrido e mais marcadamente neocorporativista do sistema de pressão parece ser uma resposta mais completa às necessidades de uma governança responsiva e uma democracia participativa, compatível com seu ordenamento constitucional e sua trajetória histórica. (SANTOS, 200: 280).

Em conclusão, a questão não é tanto se o *lobby* é ou não democrático, pois trata-se de um fenômeno inevitável e incontornável nas democracias. A regulamentação, como foi visto, pode ser um instrumento de coibir as más práticas relacionadas a essa atividade. Portanto, a questão mais importante passa a ser o modelo de regulamentação que será adotado, pois para ser efetiva, essa normativa deve reduzir desigualdades de acessos e garantir mais transparência, sem onerar demais os atores envolvidos.

Além do mais, importante destacar que a regulamentação do *lobby*, nem mesmo seguindo um modelo perfeito (que não existe), será suficiente para inibir práticas corruptivas entre o público e o privado:

A regulamentação não é suficiente por si só para coibir práticas ilegais, a OCDE, por exemplo, considera importante um regime regulatório sistemático, de cuja lei do *lobby* é só mais um instrumento. Também são importantes normativas que tratem de conflitos de interesses, combate à corrupção, financiamento de campanhas, processo eleitoral, acesso à informação, conduta e ética pública (SANTOS, 2007: 474).

### 3.2. O LOBBY À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

É consenso no meio jurídico e de cientistas políticos, que a Constituição Federal de 1988 legitimou a atividade de representação de interesses, e já lhe garantiu diversos instrumentos importantes para a sua atuação. A começar pela maior transparência da administração pública, elencada como princípio (CF/88, Art. 37, caput). Também há diversos direitos contidos no Art. 5º como cláusulas pétreas. Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto (2015) enumera alguns dispositivos:

Dentre essas determinações, destacam-se no art. 5º da Carta os seguintes incisos: IV (liberdade de manifestação do pensamento); VI (inviolabilidade da liberdade de consciência e crença); XVI (liberdade de reunião); XVII (liberdade de associação para fins lícitos); XVIII (criação de associações); XXI (legitimidade das entidades associativas para representarem seus filiados); XXXIII (direito ao acesso às informações de caráter público de interesse particular); e XXXIV (direito de petição e obtenção de certidão do poder público). Além disso, o art. 14, III, combinado com o art. 61, § 2º, contempla a iniciativa popular por meio de apresentação de projeto de lei. O art. 37, § 3º, prevê formas de participação ao usuário de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta e o art. 58, § 2º, IV, menciona o direito de petição (NETTO, 2015: 76).

Ainda são relevantes os direitos que garantiram a possibilidade de acesso à Justiça diante de arbitrariedades do Estado, que garantem maior isonomia e respeito às regras do jogo, como: *Habeas Corpus* (CF/88, Art. 5º, LXVIII), *Habeas Data* (CF/88, Art. 5º, LXXII), Mandado de Segurança (CF/88, Art. 5º, LXIX e LXX) e Mandado de Injunção (CF/88, Art. 5º, LXXI). Também entra nesse escopo a permissão para que confederações sindicais e entidade de classe de âmbito nacional pudessem ingressar com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (CF/88, Art. 103, IX) (SANTOS, 2007: 410).

Fica evidente que o nosso modelo constitucional tornou completamente lícita e permissiva a realização da atividade de representação de interesses, que contudo não possui qualquer regulamentação nacional (FARHAT, 2007: 68 - 70). Essa falta de regulamentação,

como foi visto, prejudica a transparência, desincentiva a participação da sociedade civil organizada, e causa uma assimetria de informação.

É chegada a hora de se discutir com seriedade a possibilidade de regulamentação do *lobby*, a fim possibilitar um melhor subsídio de informações ao poder público e incentivar a participação social nas decisões políticas, também como forma de reduzir os efeitos nocivos da relação entre o público e o privado.

Qual seria então o melhor modelo a se seguir?

### 3.3. A REGULAMENTAÇÃO COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA

Como visto, o *lobby* é um processo inevitável na política, sobretudo em regimes democráticos. Isso posto, é importante definir quais são os pontos essenciais da regulamentação do *lobby*, para que ela alcance o desafio de promover o acesso democrático de grupos de pressão ao poder público, reprimindo os desvios e ilegalidades que possam surgir dessa relação.

Primeiramente, importa destacar as ressalvas feitas por Andrew Arato:

É preciso notar dois aspectos. Em primeiro lugar, **não basta decretar as normas mais relevantes: para que sejam institucionalizadas, elas precisam também ser cumpridas.** E em segundo, assumindo que todos os direitos relevantes estejam institucionalizados, e portanto sejam garantidos, ainda assim é óbvio que **nenhum modelo institucional pode garantir que os atores sociais realmente se organizem, participem da discussão pública e envolvam-se com a política.** (ARATO, 2002: 98 - 99).

Ou seja, diante da impossibilidade de um modelo de regulamentação perfeito, o melhor é ter uma norma aplicável e efetiva; ainda assim, no fim do dia, é o engajamento social na política que faz o *lobby*.

No que diz respeito aos elementos relevantes em uma regulamentação do *lobby*, é importante a contribuição do Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que adotou Recomendação em 2010 sobre Princípios para Transparência e Integridade do *Lobby*<sup>3</sup>, com dez princípios e algumas sugestões sobre a regulamentação dessa atividade, que serão os parâmetros da análise a seguir.

1. Os países são encorajados a fornecer meios isonômicos para a atividade ao garantir a todos os interessados (*stakeholders*) um acesso livre e equânime no

---

<sup>3</sup> OECD. **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying.** OECD/LEGAL/0379. Genebra: fev. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

desenvolvimento e implementação de políticas públicas. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

O primeiro princípio fala em livre fluxo de informações, e em acesso isonômico e garantia de igualdade no acesso ao poder público. Como explicado na própria recomendação: “permitir a todos os interessados [...] acesso justo e equânime para participar no desenvolvimento de políticas públicas é fundamental para proteger a integridade das decisões e proteger o interesse público por contrabalançar os interesses expressos”.

A regulamentação deve se preocupar em garantir o mesmo acesso aos interessados, o mais importante é não permitir que alguns grupos se manifestem enquanto outros não são ouvidos, também é importante acesso igual às informações da decisão. É a mesma ideia defendida por Andrew Arato:

Na era da mídia eletrônica, um recurso ainda escasso, a regulação pode e deve ampliar seu trabalho de **dar acesso e visibilidade para toda a pluralidade de grupos e de opiniões**, algo que pode ser melhor cumprido por uma variedade de formas institucionais (de Estado, privadas e públicas) assim como regras que garantam a **equidade de oportunidade política**. (ARATO, 2002: 98).

Também é a mesma ideia de Pasquino (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 570), Miguel (MIGUEL, 2005: 36), e Santos (SANTOS, 2007: 280 - 281).

2. Regras e parâmetros sobre o *lobby* devem endereçar as preocupações de governança relacionadas à atividade, e respeitar os contextos sociopolíticos e administrativos locais. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

O segundo princípio já fala em respeitar os contextos nacionais. Ou seja, a normativa deve considerar como o *lobby* é feito historicamente, quais são os principais problemas (importância de se atinar às pesquisas da área), e como a sociedade vê essa atividade. Não se deve replicar de forma automática normas de outros países.

A organização também faz um alerta:

Nos países que optarem para regulamentação compulsória, deve-se considerar o custo administrativo do cumprimento legal para se garantir que a legislação não se torne um impedimento para o acesso justo e equilibrado ao poder público. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

A OCDE faz uma importante referência à onerosidade da proposta, a ideia é a de que a legislação deve ser equilibrada, pois se for muito leve, a transparência pode acabar prejudicada (com os lobistas dando poucas informações ao público), porém, se for muito rígida, haverá muita informalidade e pouca eficiência. É a mesma preocupação demonstrada por outros autores, como Luiz Alberto dos Santos:



Esse avanço da participação das organizações que representam os interesses específicos da sociedade reclama, indubitavelmente, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de instituições que proporcionem as oportunidades, reconheçam a sua legitimidade e delimitem a lógica de suas interações com os agentes públicos, **sem, no entanto, ampliar as disfunções associadas à apropriação dos espaços de participação por facções ou grupos de interesse ou de pressão melhor organizados e estruturados.** (SANTOS, 2007: 461) (Nosso grifo).

O terceiro princípio é o seguinte:

3. Regras e parâmetros sobre o *lobby* devem estar em sintonia com o arcabouço jurídico e regulatório mais amplo. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

Esse princípio diz respeito à considerar a legislação já existente e as práticas de boa governança, para que a nova legislação não trate novamente dos mesmos assuntos, ou para que os use de forma complementar.

A OCDE cita diversos exemplos que são o caso da legislação brasileira: audiências públicas e consultas populares na tomada de decisão (CF/88, Art. 1º, Parágrafo único; Art. 14; Art. 58, § 2º, II), o direito à petição (CF/88, Art. 5º, XXXIV), a liberdade de informação (CF/88, Art. 5º, XIV), regras sobre funcionamento partidário e financiamento eleitoral (diversas leis e resoluções da Justiça Eleitoral), códigos de conduta de funcionários públicos e lobistas (como os diversos códigos de conduta do Executivo), mecanismos de *accountability* de agentes públicos e prevenção a tráfico de influência (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, Código Penal, título XI, “Dos Crimes Contra a Administração Pública”).

Faria ainda referência às normas de prevenção do conflito de interesse (Lei nº 12.813, de 2013); às normas de combate à corrupção (como a Lei nº 12.846, de 2013); e ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906, de 1994), que não é propriamente *lobby*, pela especificidade constitucional do Poder Judiciário, mas é atividade bastante similar em diversos aspectos e pode vir a ter conflitos com a nova norma.

4. Os países são encorajados a definir claramente os termos “*lobby*” e “lobista” (*lobbyist*) quando considerarem ou desenvolverem regras e parâmetros a respeito do *lobby*. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

As normas devem trazer conceitos: “robustos, compreensivos e suficientemente explícitos”, a fim de evitar más interpretações. A definição de *lobby* e de lobista é essencial para definir o escopo da regulamentação.

Para a OCDE, o conceito deve envolver prioritariamente os lobistas contratados, as consultorias (empresas especializadas em *lobby*) e os lobistas *in-house* (que representam uma única empresa ou grupo), trata-se do público direto da regulamentação.

Porém, grande parte dos representantes de grupos de interesse não se veem como lobistas, embora pratiquem esporadicamente a atividade.

A definição deve balancear a diversidade das atividades de *lobby* (suas capacidades e limitações de recursos) e a necessária transparência, conforme tratado também no segundo princípio (acima). A norma não deve limitar o acesso dos grupos de interesse ao poder público, ao contrário, deve procurar garantir igualdade de condições entre esses grupos menos favorecidos e os lobistas mais frequentes.

Alguns autores defendem que seja feita uma diferenciação entre os lobistas pagos, os cidadãos comuns e os representantes de grupos de interesse (que atuam de forma eventual com o poder público) (SANTOS, 2007: 470). Porém, a forma de se fazer essa diferenciação pode partir de diversos modelos.

Além do mais, como a Organização deixa claro, a definição deveria também especificar de forma expressa os tipos de comunicação com o poder público que não são consideradas *lobby*, ou que estão excluídas da regulamentação.

5. Os países são encorajados a fornecer um grau adequado de transparência a fim de garantir que tomadores de decisão (*public officials*), cidadãos e empresas possam obter informações suficientes sobre as atividades dos lobistas. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

Aqui, a Recomendação sugere que as entidades que praticam o *lobby* prestem contas das atividades com informações pertinentes e suficientes sobre aspectos-chave das suas ações para permitir a fiscalização, por parte das pessoas e dos outros lobistas. Essa transparência deve proteger as informações sigilosas, de interesse nacional e os segredos de mercado.

Essa prestação de contas deve informar, principalmente: os lobistas engajados, os tomadores de decisão contatados, os beneficiários dos interesses representados, e os objetivos das ações tomadas. Esse ponto da prestação de contas é polêmico, pois aumenta os custos de operação no sistema, e quanto mais difícil e mais exposto, menor o interesse dos grupos de pressão e das empresas de registrarem suas atividades.

Diversos autores reconhecem a sua importância dessa prestação de contas, como Key<sup>4</sup>, que defende que os grupos de pressão e empresas que se utilizam do *lobby*, por desempenharem uma função pública, devem prestar contas à opinião pública, também devendo se submeter à *accountability* (KEY, 1964 in SANTOS, 2007: 38). Pasquino ainda vai além,

---

<sup>4</sup> KEY, V. O. *Politics, Parties & Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Co., 5th ed., 1964.

defendendo que regras de isonomia e integridade sejam seguidas internamente aos grupos de pressão:

Entre os problemas mais espinhosos, além do de achar o modo de dar expressão aos interesses não organizados - porque mais fracos e eleitoralmente talvez de menor interesse para cortejar: os interesses dos marginais, dos aposentados, dos pobres, dos velhos e dos consumidores -, existe o tema da garantia que atividades dos Grupos de pressão **requer: antes de tudo, menos segredo e, portanto, publicação dos balanços e, em segundo lugar, democracia interna contra a perpetuação de oligarquias e, portanto, regulamentação explícita das suas atividades.** (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1986: 570) (Nosso grifo).

Fato é que a publicidade e a transparência são princípios democráticos e constitucionais, portanto, defende-se a adoção de mecanismos de prestação de contas. A Organização também se refere, na sua Recomendação, a tentar tornar esses registros os mais acessíveis e atualizados possível, talvez com o uso de formulário pré-prontos *online* e a disponibilização atualizada ao público.

6. Os países são encorajados a possibilitar que interessados - incluindo organizações da sociedade civil, empresas, mídia e o público em geral - fiscalizem a atividade do *lobby*. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

Trata-se do outro lado da publicidade, aquela que deve partir do poder público, ou seja, o dever do poder público de difundir de forma clara e acessível as informações das tomadas de decisão e dos grupos envolvidos. O Brasil conta, nesse sentido, com exemplos muito bons, como as informações digitalizadas da tramitação de proposições legislativas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Para ser efetiva e garantir isonomia de fato, o poder público deve informar todos os aspectos relevantes das decisões políticas que vêm sendo tomadas, até como forma de possibilitar o trabalho de grupos e empresas contrários (SANTOS, 2007: 280 - 281).

7. Os países são encorajados a estimular uma cultura de integridade nas organizações públicas e nas tomadas de decisão através de regras e parâmetros claros de conduta de funcionários públicos (*public officials*). (OECD, 2010) (Nossa tradução).

Esse princípio trata da necessidade dos países definirem “princípios, regras, padrões e procedimentos” que deem direcionamentos claros aos funcionários públicos e tomadores de decisão sobre como agir com os lobistas e o público interessado. São regras que devem tratar da prevenção do conflito de interesses, a primazia do interesse público na tomada de decisão, e o compartilhamento de informações. São relevantes, além de leis já citadas, a adoção de códigos de conduta nos Poderes Executivo e Legislativo, normas infralegais que

criam essas diretrizes de relacionamento com o público e que já são comumente adotadas no Brasil.

A Recomendação alerta que talvez seja necessário adotar regras de quarentena para que funcionários públicos possam se tornar lobistas (intervalo obrigatório entre a saída do cargo público e a atuação como lobista). Essas regras podem ser feitas no sentido contrário também (de lobistas que ingressam no poder público).

8. Lobistas deveriam se comprometer (*comply*) com os padrões de profissionalismo e transparência; eles compartilham a responsabilidade de estimular uma cultura de transparências e integridade no *lobby*. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

Esse princípio fala, assim como referido anteriormente por Pasquino (no quinto princípio), sobre padrões internos às entidades de *lobby*. Como a própria OCDE afirma: “lobistas e seus clientes, como parte demandante, também têm obrigação de garantir a abstenção de práticas ilícitas de influência e comprometer-se com padrões profissionais de relação com o poder público, com outros lobistas e seus clientes, e com o público”.

Para tanto, talvez seja interessante obrigar que essas organizações pratiquem políticas boa governança, e que estimulem a integridade. Como essas medidas aumentam o custo de observância da regulamentação, talvez seja interessante adotar um período de transição de alguns anos até sua implementação, ou a exigências de que apenas os interessados maiores e mais frequentes assumam esse ônus (como os lobistas contratados, as grandes empresas e grandes grupos e as consultorias especializadas).

9. Os países são encorajados a envolver os atores-chave na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para atingir o respeito às normas (*compliance*). (OECD, 2010) (Nossa tradução).

A OCDE reconhece que a promoção do respeito às normas de boa governança e a promoção do *lobby* lícito são também questões de política pública. Devem ser adotadas campanhas e estratégias que disseminem as regras e padrões da atividade, difundir conhecimentos e habilidades necessárias. Recomenda-se também mobilizar os atores principais tanto na formulação da regulamentação quanto na sua aplicação.

Por fim, a Organização recomenda a criação de sanções proporcionais aos ilícitos feitos por lobistas, envolvendo a criação de canais de denúncias, e o estabelecimento de sanções administrativas (multa e descredenciamento) e de sanções penais.

10. Os países são encorajados a revisar o funcionamento das suas regras e parâmetros relacionados ao lobby de forma periódica, e a fazer ajustes necessários à luz da experiência adquirida. (OECD, 2010) (Nossa tradução).

Finalmente, o último princípio destaca que a dinâmica legislativa é contínua, e que, independentemente do modelo adotado, a regulamentação do lobby deve passar por reformas e ajustes de forma periódica, a fim de adaptá-la a novos desafios e corrigir distorções.

## 4. O LOBBY NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

### 4.1. NOÇÕES DE PROCESSO LEGISLATIVO

Antes de se discorrer sobre as proposições legislativas que regulamentam as atividades de relações institucionais e governamentais, faz-se necessária uma breve explicação de como funciona o processo legislativo dentro do Congresso Nacional. Essa introdução objetiva facilitar a melhor compreensão do estágio de deliberação das proposições que serão referenciadas a seguir, além de oferecer uma perspectiva prática sobre a relevância do *lobby* no processo de decisão política.

Ao conceituar o processo legislativo em sua obra “Como se fazem as leis”, Luciana Botelho Pacheco diz o seguinte:

O dicionário Aurélio define o termo “processo” como, entre outras coisas, o “ato de proceder, de ir por diante; seguimento, curso, marcha; sucessão de estados ou de mudanças; maneira pela qual se realiza uma operação, segundo determinadas normas (...)”.

O chamado processo legislativo, em verdade, contém um pouco de tudo isso, compreendendo o ato de proceder, o curso, a sucessão de atos realizados, de acordo com regras previamente fixadas, para a produção das leis no âmbito do Poder Legislativo. (PACHECO, 2013: 15).

As regras do processo legislativo previamente fixadas, que são citadas pela autora, estão dispersas em diversos instrumentos normativos, o principal deles sendo a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Além de dispor sobre as competências legislativas de cada ente federado (União, Estados e Municípios), a CF/88 traz as principais regras da dinâmica legislativa entre os Poderes constituídos.

O processo legislativo conta, inclusive, com uma seção dedicada exclusivamente para dispor sobre suas regras gerais na CF/88, que inclui os arts. 59 a 69. Nessa seção, o texto constitucional estabelece, entre outras coisas: quais são os tipos possíveis de proposições legislativas, como leis, emendas constitucionais, decretos legislativos, resoluções, entre outras (CF/88, Art. 59); o procedimento e as limitações do poder constituinte derivado (CF/88, Art. 60); o quórum de aprovação de projetos de lei complementares (CF/88, Art. 69); as regras de iniciativa de proposições legislativas (CF/88, Art. 61); o poder de sanção ou veto de proposições pelo Executivo (CF/88, Art. 66); o poder da Presidência da República de editar Medida Provisória (CF/88, Art. 62).

Algo que se nota já na própria Constituição Federal, é que o processo de criação e inovação normativa não é algo exclusivo do Poder Legislativo, sendo compartilhado

pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pela população em geral e principalmente pelo Executivo (PACHECO, 2013: 15). Essa interlocução se dá desde a iniciativa para determinada proposição (a apresentação inicial de um texto para ser deliberado pelo Congresso Nacional), até na própria edição de texto normativo ou regulamentar, como é o caso das Medidas Provisórias e decretos regulamentares da Presidência da República.

Embora o texto constitucional traga diversas regras de processo legislativo, os detalhes e a maioria das regras procedimentais são determinadas principalmente pelos três regimentos internos do Legislativo Federal: o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Os regimentos internos, citados diversas vezes na própria Constituição (CF/88, Art. 51, III; Art. 52, XII; Art. 55, §1º; Art. 57, §3º, II; e Art. 58, caput, §2º, I, §3º e §4º), são resoluções com amplos poderes sobre os trabalhos e procedimentos de cada Casa. São principalmente eles que ditam os passos para se aprovar uma proposição legislativa, e instituem os instrumentos de interferência nesse processo tanto pelos próprios parlamentares quanto pela sociedade civil (PACHECO, 2013: 16 - 17).

Mesmo os regimentos internos não encerram em si todos os procedimentos de atuação legiferante, regulado ainda por questões de ordem e até mesmo costumes de cada uma das Casas do Congresso. Diante dessa malha normativa complexa, o foco desta seção será descrever, naquilo em que coincide os regimentos da Câmara e do Senado, o processo legislativo de apenas um tipo propositivo: projetos de lei, proposições que visam a alterar ou criar leis, ordinária ou complementar (PACHECO, 2013: 29).

A tramitação de um projeto de lei se inicia com a sua apresentação perante a Mesa Diretora. A depender do autor, o projeto pode ter ou a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal como Casa Iniciadora (a primeira a analisá-lo). A Câmara será a Casa Iniciadora sempre que o autor for um dos seus 513 deputados, alguma de suas comissões, ou alguma autoridade externa ao Congresso (Presidência da República ou Supremo Tribunal Federal, por exemplo) (CF/88, Art. 64, caput); também será a Casa Iniciadora nos projetos de iniciativa popular (CF/88, Art. 61, § 2º). Já o Senado Federal só será Casa Iniciadora nos projetos de autoria de senadores ou comissões da própria Casa.

Para que serve a diferença entre Casa Iniciadora e Casa Revisora? A Casa Iniciadora fará a primeira análise do projeto, momento no qual grande parte das proposições já são rejeitadas ou ficam obstruídas. Projetos de grande repercussão social, econômica e institucional, e projetos que não conseguem angariar apoio político costumam ter sua

deliberação obstruída já na Casa Iniciadora, apenas uma minoria é remetido à outra Casa. A Casa Revisora recebe a última versão do projeto aprovada pela Casa Iniciadora, e pode deliberar sobre tudo novamente, inclusive rejeitando ou substituindo integralmente o seu texto. Por fim, se a Casa Revisora aprovar a proposição com alterações, cabe à Casa Iniciadora receber a avaliar em caráter final o texto, podendo alterá-lo novamente. Se a Casa Revisora aprovar o texto tal qual ela o recebeu, o projeto de lei segue diretamente à sanção, não sendo necessário o seu retorno à Casa Iniciadora (PACHECO, 2013: 22; 68).

Portanto, percebe-se que a Casa Iniciadora tem papel de destaque no processo legislativo, já que faz a primeira análise técnica do projeto, e pode decidir em caráter final sobre o seu texto. Poder-se-ia argumentar que o modelo deliberativo desprivilegia o bicameralismo, uma vez que a Casa Revisora pode ter sua deliberação simplesmente ignorada. Porém, importa lembrar que as posições de Casa Iniciadora e Revisora são circunstanciais, e que esta não tem a obrigação de aprovar o texto daquela, podendo simplesmente rejeitá-lo, ou não deliberar sobre ele. Nesse sentido, é importante o papel dos agentes interessados nas proposições (parlamentares, partidos políticos e lobistas), para que a discussão feita em uma Casa possa ser transposta à outra.

Como ocorre o processo deliberativo dentro da Casa Legislativa? Assim que a Mesa Diretora recebe uma proposição nova, ela emite um despacho técnico, assinado pelo Presidente da Casa, enviando o projeto à deliberação das comissões temática (RICD, Art. 137, caput), segundo suas competências regimentais (PACHECO, 2013: 36 - 39). Esse despacho não é definitivo e pode ser alterado de ofício ou mediante requerimento de um parlamentar. É nesse momento também que, na Câmara dos Deputados, a Mesa pode decidir por apensar o projeto a algum outro que trate do mesmo tema e já esteja em tramitação, os projetos apensados passam a tramitar juntos, como se fossem um.

Como funcionam as comissões permanentes? As comissões temáticas ou permanentes são colegiados fracionários, composto por um número menor de parlamentares em relação ao Plenário, entre 3,5% e 13% do total, na Câmara (RICD, Art. 25, §2º), e até 27 senadores, no Senado Federal (um terço do total). Ao tratar das comissões temáticas, Luciana Pacheco descreve suas atividades desta forma:

É no âmbito das comissões que os parlamentares, justamente por estarem reunidos em número menor que no Plenário, conseguem examinar mais detidamente os projetos que tramitam na Casa, descendo aos detalhes técnicos e jurídicos, identificando os méritos e as falhas de cada um, ouvindo autoridades e especialistas na matéria neles tratada, propondo-lhes eventuais alterações e aperfeiçoamentos. Quando conclui o exame de cada matéria submetida a sua apreciação, a comissão apresenta à Casa um parecer sobre o assunto, recomendando aos demais parlamentares a aprovação,



integral ou com alterações, ou a rejeição do projeto examinado. (PACHECO, 2013: 19).

As comissões são de especial importância para os profissionais de relações institucionais e governamentais, por serem justamente onde grande parte da atuação do *lobby* no Poder Legislativo ocorre. Como são órgãos menores e especializados, as discussões técnicas e políticas mais detidas são realizadas nesses colegiados (RICD, Art. 24; RISF, Art. 90).

Além de exercerem essas atribuições, as comissões se constituem em espaços nos quais os parlamentares recebem manifestações e opiniões de especialistas e da sociedade civil. É aí que os parlamentares dispõem de mais tempo para discutirem os assuntos referentes à área temática de cada comissão, diferentemente do Plenário, onde as matérias passam por um processo abreviado de discussão. [...]

Se existem pessoas e entidades interessadas na aprovação de uma proposição, também existem os grupos interessados na rejeição, o que também é legítimo. Nesse caso, a não aprovação ou a demora na apreciação de uma proposição muitas vezes constitui uma decisão política. (ANDRADE e COUTINHO, 2016: 21 - 22).

Na comissão, o presidente daquele colegiado designa um relator para o projeto de lei que chega (PACHECO, 2013: 40) (RICD, Art. 41, IV; RISF, Art. 89, III). Ao relator compete estudar o projeto e seus apensados, receber sugestões, promover discussões sobre o tema, requerer a realização de audiência pública, atender aos interessados na proposta e apresentar um parecer. Fica a critério do relator ouvir ou não as demandas da sociedade civil, receber ou não as sugestões encaminhadas e os agentes interessados, e publicar ou não os estudos técnicos por ele recebidos. Ao final de sua análise, o relator elabora um relatório, texto composto pelo relatório propriamente dito (parte em que se descreve a tramitação do projeto e detalha alguns posicionamento) e voto, que pode ser pela aprovação, pela aprovação com alterações ou pela rejeição (PACHECO, 2013: 41) (RICD, Art. 129; RISF, Art. 133). Os votos devem tratar do projeto principal e todos os seus apensados, e podem ainda dispor sobre a adequação financeira e orçamentária e a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das proposições, a depender da comissão na qual o projeto se encontra e do tema abordado.

Cabe ao relator, no seu relatório, acatar ou não emendas de outros parlamentares e incluir as suas próprias. Emendas são sugestões de acréscimo (emendas aditivas), supressão (emendas supressivas) ou alteração (emendas modificativas) do texto, em parte ou por inteiro, são famosas as chamadas “emendas substitutivas”, também chamadas de “substitutivo”, que alteram integralmente o texto do projeto (PACHECO, 2013: 33) (RICD, Arts. 118 e 119; RISF, Art. 230 – 234).

O relatório apresentado pelo parlamentar à comissão aguarda até que o presidente do colegiado decida incluí-lo na pauta de deliberação (ordem do dia). Uma vez incluído na ordem do dia, o relatório é discutido pelos parlamentares presentes na comissão e pode ser votado logo em seguida. Se aprovado, o relatório se torna um parecer da comissão àquele projeto de lei. Se houver voto divergente, vencido o relator, o parlamentar que produziu o voto vencedor será responsável por produzir um novo relatório. É o parecer da comissão que será encaminhado como texto principal à próxima comissão, ao Plenário ou à outra Casa, a depender do caso.

A deliberação feita comissão após comissão tende a ser muito vagarosa, e não são raros os casos em que projetos de lei ficam parados por anos em uma única comissão, seja por decisão política do relator e/ou presidente, seja por obstrução sistemática de outros membros da comissão, contrários a sua tramitação. Para resolver essa letargia, os regimentos internos de ambas as Casas permitem o chamado “requerimento de urgência” (RICD, Arts. 152 – 157; RISF, Arts. 336 – 353), que possuem regras de apresentação e efeitos próprios em cada Casa. De forma genérica, esses requerimentos são apresentados por um grupo de parlamentares e, se aprovados, podem encaminhá-lo diretamente à análise do Plenário (PACHECO, 2013: 66).

Em Plenário, a sistemática de deliberação é similar à das comissões, porém, como se trata de um número maior de parlamentares, as discussões são mais restritas. Também se tem a atuação de um relator, responsável por apresentar a base do texto final a ser votado pelos parlamentares. Em Plenário é comum a apresentação de destaques, que recortam partes do texto para serem votadas de formas distintas do texto-base (RICD, Arts. 161 e 162; RISF, Arts. 312 – 314). Portanto, é mais comum que o texto apresentado pelo relator sofra alterações, mesmo que aprovado.

É importante tratar também do chamado “poder conclusivo das comissões” (PACHECO, 2013: 20). Essa inovação foi permitida pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, §2º, I.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; (CF/88, Art. 58, §2º).

Seguindo o permissivo constitucional, alguns projetos de lei podem dispensar a apreciação em Plenário, o que é indicado já no despacho inicial, seguindo a regras regimentais

(PACHECO, 2013: 20). Projetos de lei chamados “conclusivos” (na Câmara) ou “terminativos” (no Senado) são deliberados apenas nas comissões, sendo da última comissão a responsabilidade de proferir a votação final, em substituição ao Plenário da Casa (RICD, Art. 24, II; RISF, Art. 91). Porém, como o próprio texto constitucional detalha, se um décimo dos parlamentares (52 deputados ou 9 senadores) apresentar recurso após a aprovação final da matéria, ela passa a ser de competência do Plenário. Além disso, a aprovação do requerimento de urgência referido acima, por remeter o projeto ao Plenário, também gera a perda do seu caráter conclusivo/terminativo.

Por fim, é importante enfatizar mais uma vez que os procedimentos legislativos, embora regimentais, são muito mais flexíveis do que processos legais, sendo por vezes ignorado ou sofrendo mudanças de entendimento por decisões eminentemente políticas. O instrumento de “questão de ordem” (RICD, Art. 95; RISF, Art. 48, XIII), usado para solucionar dúvidas regimentais e procedimentais, por exemplo, pode ser usado pelo Presidente da Casa ou da comissão para estabelecer entendimentos e interpretações, uma espécie de jurisprudência, similar às súmulas dos tribunais superiores do Judiciário brasileiro. Ou seja, o que foi dito aqui trata-se apenas de uma noção geral de um processo legislativo muito mais complexo e, por vezes, contraditório.

#### **4.2. AS REGULAMENTAÇÕES DO LOBBY**

O debate sobre a regulamentação das atividades de relações institucionais e governamentais não é algo novo no Congresso Nacional, embora talvez nunca tenha tido tanto destaque nos meios de comunicação quanto atualmente. Conforme analisado anteriormente neste trabalho, o *lobby* já é realizado de forma não regulamentada há décadas, a depender do que se considera como *lobby*, pode-se dizer, inclusive, que esta atividade sempre existiu no Brasil.

Porém, a primeira tentativa de criação de uma lei para tratar do tema foi através do **Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 25, de 1984**, de autoria do Senador Marco Maciel (SANTOS, 2007: 431). O projeto acabou arquivado sem nenhum parecer enquanto o seu autor encontrava-se licenciado para exercer o cargo de Ministro de Estado, mas depois foi reapresentado na forma do **PLS nº 203, de 1989**, com o retorno de Marco Maciel, então senador (tendo sido também constituinte) eleito pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

Pernambucano, o senador já havia sido Governador do seu Estado e Presidente da Câmara dos Deputados, também viria a se tornar Vice-Presidente da República

entre 1995 e 2002 e imortal da Academia Brasileira de Letras em 2002. Ainda enquanto Presidente da Câmara (1977-1978), Marco Maciel já dava importância ao tema do *lobby*, tendo capitaneado o processo de reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, incluindo no texto o cadastramento de profissionais de relações institucionais e governamentais públicos e privados (SANTOS, 2007: 432).

O PLS 203/1989 é limitado em seu escopo, regulamentando a atividade de representação de interesses apenas no Congresso Nacional. A proposta se concentra em instituir a obrigatoriedade de registro pelos profissionais e entidades que realizem o *lobby* junto às Mesas Diretoras, além de tornar obrigatória uma prestação semestral de contas (SANTOS, 2007: 433). Apesar de inovador, o projeto é incompleto, uma vez que sua definição de lobista é genérica, envolvendo pessoas físicas e jurídicas que realizem “atividade tendente a influenciar no processo legislativo”; e seu escopo ignora a importância do Executivo no processo de tomada de decisão política no Brasil (FARHAT, 2007: 58).

O projeto do Senador Marco Maciel foi aprovado no Senado Federal ainda no ano de 1990, mas não logrou sucesso na Câmara dos Deputados (onde tramitou como Projeto de Lei nº 6.132, de 1990), tendo sido considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça, com o argumento de que a regulamentação do processo legislativo interno de cada Casa é matéria *interna corporis*, devendo ser tratada pelo regimento interno e outras resoluções, não por meio de lei. Houve recurso da decisão ao Plenário da Câmara, mas este se encontra parado aguardando votação desde 2003. A decisão da comissão, porém, acabou influenciando no surgimento de diversos projetos de resolução com o objetivo de regulamentar a atividade dentro de cada Casa do Congresso.

O **Projeto de Resolução do Senado nº 72, de 1995**, foi a primeira dessas proposições. De autoria do Senador Lucio Alcântara, o texto praticamente reapresenta o PLS 203/1989, na forma de resolução, reduzindo seu escopo tão somente ao Senado Federal (SANTOS, 2007: 434). A proposição foi arquivada sem ter sido apreciada.

Também houve o **Projeto de Resolução (PRC) nº 23, de 1995**, do Deputado Aroldo Cedraz, voltado a regulamentar a atividade na Câmara dos Deputados. O projeto se assemelha ao PLS 203/1989, e inova ao permitir a participação de entidades privadas de *lobby*, e ao diferenciar as credenciais das pessoas de direito público daquelas das pessoas de direito privado (SANTOS, 2007: 435). O projeto nunca foi apreciado, tendo sido apensado ao PRC nº 63, de 2000, um enorme conglomerado de proposições que visavam a alterar o regimento interno da Câmara, e que foi arquivado em 2012.

Outro é o **PRC nº 87, de 2000**, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, que também estabeleceu uma prestação de contas (anual), e a obrigação do cadastramento das pessoas e entidades que exercessem “atividades tendentes a influenciar no processo legislativo”. Diferentemente das demais, esta proposição inovou ao tratar da participação em audiências públicas, permitindo que essas entidades e pessoas solicitassem às comissões a sua participação. A proposta, que também foi apensada ao PRC 63/2000 e foi arquivada, ainda dava tratamento igualitário entre entidades públicas e privadas (SANTOS, 2007: 436).

O **PRC nº 203, de 2001**, de autoria do então Deputado Walter Pinheiro, por sua vez, incorporou as inovações do PRC 87/2000, e trouxe outros significativos avanços. Pela proposição, as comissões seriam responsáveis por permitir a exposição de diversas correntes de opinião, além disso, seria vedado apresentar relatório ou voto sem que, tendo sido ouvido a algum interessado no processo, igual oportunidade tenha sido oferecida à parte contrária. O projeto determina em dois o número de possíveis cadastrados por entidade, e a eles faculta fornecer subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo. Ele preserva o dever de prestação de contas e cria uma quarentena de doze meses para cadastrar quem tenha “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” (SANTOS, 2007: 437 - 439).

Além disso, o PRC 203/2001 ainda traz importante ressalva à aplicação da regulamentação, retirando do seu escopo quem atuar “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 da Câmara dos Deputados, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública”. Muitas das inovações trazidas por este projeto foram incorporadas no texto do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, como se verá a seguir. De qualquer forma, o PRC 203/2001 também foi arquivado.

Outros dois projetos de resolução também foram apresentados mais recentemente, um em 2007 e outro em 2009, que, diferentemente dos demais, não buscaram alterar o RICD, mas sim trazer um texto inteiramente novo. Estes, porém, também foram arquivados. O **PRC nº 103, de 2007**, do Deputado Francisco Rodrigues, inova ao tratar o *lobby* não como algo nocivo e inevitável, mas como um direito e um instrumento para subsidiar melhores decisões legislativas. Como justifica o próprio autor quando da apresentação do projeto:

O Congresso Nacional brasileiro não foge à regra. Como em qualquer parlamento do planeta, os parlamentares são eleitos com o apoio de setores sociais específicos, e

guardam relação especial com seus interesses. Além disso, os diversos setores sociais procuram fazer-se ouvir no processo decisório parlamentar, mesmo depois de decididas as eleições, cientes de que as decisões a serem tomadas no Congresso não dependem apenas de confrontos abstratos de idéias, mas da informação que a ele chega e do poder de convencimento de que cada setor dispõe.

Cabe à legislação proporcionar as condições institucionais para que o contato entre a esfera política e a esfera social seja realizado de forma igualitária e transparente, de maneira a que aqueles distintos setores sociais tenham condições tanto quanto possível equilibradas de fazer ecoar suas vozes na arena pública e o façam de acordo com procedimento suficientemente formalizado e público para que suas intervenções sejam do conhecimento dos outros atores interessados – evitando-se, assim, o apelo dos conchavos a portas fechadas. (BRASIL, 2007).

Já o **PRC nº 158, de 2009**, de autoria do Deputado João Herrmann, opta por um formato totalmente diferente dos anteriores, criando um “Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada”, que mantém diversas disposições das proposições que a antecederam, mas acaba sendo muito mais restritiva do que as anteriores, ao vedar a participação de pessoas físicas e empresas privadas e ao criar uma série de requisitos formais para que a instituição possa se cadastrar como representante.

Atualmente, nenhum projeto de resolução encontra-se em tramitação, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Nunca houve qualquer projeto de resolução sobre o tema no âmbito do Congresso Nacional (compreendendo as disposições do Regimento Comum do Congresso Nacional). No que diz respeito aos projetos de lei, porém, tivemos algumas outras tentativas de regulamentação.

O **Projeto de Lei (PL) nº 6.928, de 2002**, de autoria da então Deputada Vanessa Grazziotin, objetiva criar um “Estatuto para o exercício da Democracia Participativa”. A ideia central do projeto é tratar da iniciativa popular, referendo e plebiscito, conforme previsto na Constituição Federal (CF/88, Art. 14, caput); e trata da “atuação dos grupos de pressão” como um instrumento da democracia participativa. O projeto estabelece a representação de interesses junto ao poder público como um direito, respeitados os princípios da administração pública (CF/88, Art. 37, caput); e atribui a cada órgão e Poder a competência para regulamentar essa atuação (SANTOS, 2007: 440). Embora não inove, como reconhece a própria autora, o projeto solidifica o reconhecimento do *lobby* como atividade legítima. Atualmente, o PL 6928/2002 encontra-se apensado ao PL 7005/2013, que trata de projetos de iniciativa popular, com outros 22 projetos de lei; eles têm requerimento de urgência aprovado, e aguardam decisão no Plenário da Câmara desde dezembro de 2017.

O **Projeto de Lei nº 1.713, de 2003**, do Deputado Geraldo Resende, foi outro projeto apresentado visando a regulamentar o *lobby*. Dessa vez, porém, a regulamentação se aplicaria a toda a administração pública direta e indireta, da União, Estados e Municípios, o que

acabou lhe gerando um parecer pela rejeição em face da falta de competência da União para legislar nessa matéria também para Estados e Municípios. Outros problemas também viciaram o projeto, como a necessidade de o agente lobista ter registro oficializado em cada órgão em que pretenda atuar e o dever de prestação mensal de contas (SANTOS, 2007: 441). O projeto foi arquivado ainda em 2005.

No mesmo ano de 2005 foi apresentado pelo Deputado Ricardo Zarattini, o **Projeto de Lei nº 5.470, de 2005**. O projeto consolidou diversos pontos fortes dos projetos de lei de resolução que o antecederam (SANTOS, 2007: 442), mas foi considerado prejudicado logo no despacho inicial da Mesa da Câmara dos Deputados, que entendeu que a mesma matéria já havia sido rejeitada naquele mesmo ano, com o PL 1713/2003. Esse projeto depois viria a ser novamente proposto na forma do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, sobre o qual este trabalho tratará mais detalhadamente a seguir.

Depois da apresentação do PL 1202/2007, dois outros projetos sobre o tema foram apresentados no ano de 2015, um na Câmara e outro no Senado. O **Projeto de Lei nº 1.961, de 2015**, dos deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar, que regulamenta o *lobby* no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo federal, será melhor tratado a seguir, uma vez que se encontra apensado ao PL 1202/2007.

O **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**, de autoria do Senador Walter Pinheiro, mesmo autor do PRC 203/2001 (deputado, naquela ocasião), é a última proposição sobre o tema no Senado Federal. Ela é moderna e arrojada, trazendo diversos dispositivos que foram inclusive incorporados ao texto do PL 1202/2007 durante sua tramitação, como veremos a seguir. Entre as inovações trazidas pelo texto, tem-se: a definição de “atividade de *lobby* ou de representação de interesses”; a definição de “lobista”; a criação de um rol de princípios e garantias (como o princípio da transparência e a garantia de direito de petição); o estabelecimento do dever de isonomia em diversas etapas do processo decisório; simplificação de cadastro de micro e pequenas empresas; etc. O projeto ainda encontra-se em fase inicial de tramitação, aguardando manifestação do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado.

## 5. ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007 (PL 1202/2007)

### 5.1. PL 1202/2007, APRESENTAÇÃO E TRAMITAÇÃO NAS COMISSÕES

O Projeto de Lei (PL) nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 30 de maio de 2007. Como disposto na sua ementa, o projeto “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”.

Conforme mencionado anteriormente, essa proposição reapresenta, com idêntico conteúdo, o PL 5470/2005, do Deputado Ricardo Zarattini (PT/SP), pai de Carlos Zarattini. Quando da sua primeira apresentação, o projeto foi devolvido ao autor já no despacho inicial da Mesa Diretora, que considerou que sua apresentação contrariava a Constituição Federal, Art. 67, uma vez que o PL 1713/2003 havia sido rejeitado naquele ano. Pelo disposto no texto constitucional:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. (BRASIL, CF/88, Art. 67).

O texto inicial do PL 1202/2007 é composto por onze artigos, e aproveita diversos pontos positivos trazidos pelos projetos que o antecederam (mencionados no tópico anterior). O projeto trazia originalmente definições relevantes para sua sistemática, com a de “decisão administrativa”, “*‘lobby’* ou pressão”, e “lobista ou agente de grupo de interesse”, nos seguintes termos:

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;

[...]

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; (BRASIL, PL nº 1202, de 2007, Inteiro Teor, Art. 2º, I, VI e VII).

Traz outras conceituações importantes também, como a de “recompensa” e “presente”, envolvendo “toda e qualquer importância, em espécie ou sob forma de bem” (recompensa) e ainda “todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável” (presente), que tenha sido ou possa ser recebido pelo agente público, seu companheiro ou cônjuge e seus familiares de até segundo grau proveniente de alguma entidade representativa ou agente de grupo de interesse.

O projeto estabelece, em seu art. 3º, a obrigatoriedade de cadastro das pessoas físicas e jurídicas (de direito público ou privado, sem distinção) junto aos órgãos de controle da sua atuação, algo que remete ao PLS 203/1989. Também limita a dois representantes por órgão ou entidade (um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade pelas informações e ações prestadas), e estabelece quarentena de doze meses, com a mesma redação do PRC 203/2001. O mesmo artigo ainda estabelece que o cadastro deve se renovar anualmente, e fala em dever de declinar “a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando” sempre que se dirigirem a agentes públicos (algo trazido pela primeira vez no PRC 23/1995). Por fim, o artigo torna obrigatória a participação em curso de formação, às expensas do cadastrado, sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (também do PRC 203/2001).

A proposição proíbe que entidades e agentes lobistas provoquem ou influenciem a apresentação de projetos de lei para virem a ser contratados para atuar posteriormente (veiculada no PRC 203/2001). Outrossim, o PL incorpora o direito de solicitar a participação em audiência pública, contido no PRC 87/2000, e também estabelece o dever de isonomia entre correntes de opinião divergentes nessas audiências, com o limite máximo de seis expositores (sorteio se houver mais de três com a mesma corrente de opinião), conforme o PRC 203/2001.

Em seu sexto artigo, o texto original do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, veda que autoridades que tenham consultado ou atendido representantes de uma parte da discussão, apresentem relatório ou voto sem terem dado oportunidade de manifestação à parte contrária.

De preferência, essa audiência de partes antagônicas deve ocorrer de forma simultânea, com a presença da autoridade. Essas determinações também estavam contidas no Projeto de Resolução nº 203, de 2001, que, como se pode ver, foi muito aproveitado nesta proposição que agora se analisa.

Há no texto original o dever de prestação anual de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), que envolve não somente a indicação de contratante e interessados e das proposições de interesse, mas também informações detalhadas sobre a pessoa jurídica (constituição, sócios, filiados, empregados, fontes de receita), se for esse o caso, e de despesas com publicidade, publicações, contratações, campanhas, eventos e outras atividades que puderem influir no processo legislativo.

O texto original do PL 1202/2007 estabelece que a qualquer momento os credenciados poderão ser convocados a prestar esclarecimentos pelos Presidentes da Câmara, do Senado e do TCU, ou pelo Ministro de Estado responsável por controle e transparência. Além disso, há uma gradação das penalidades administrativas que podem ser aplicadas: advertência ou cassação do credenciamento, cabendo cassação sempre que houver reincidência.

O projeto ainda cria mais uma tipificação para ato de improbidade: “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”. E fixa em 500 Unidades Fiscais de Referência (UFIR) o valor econômico referido, até que o TCU defina novo valor.

Por fim, exclui-se do escopo da lei os “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”. Texto quase idêntico ao do PRC 203/2001.

O autor, Deputado Carlos Zarattini, ao justificar a apresentação do projeto faz referência ao projeto do Senador Marco Maciel e aos projetos de resolução já tratados anteriormente. O deputado ressalta a importância da regulamentação afirmando o seguinte:

A experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do “*lobby*” no Parlamento. Para muitos, o “*lobby*”, é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança. (BRASIL, PL 1202/2007, Inteiro Teor).

Ao analisar, em 2007, os projetos que tratavam de regulamentar o *lobby* no Brasil até então, Luiz Alberto dos Santos destaca a importância do PL 1202/2007:

Trata-se, sem dúvida, da proposição de conteúdo mais abrangente, e mais completo, até agora apresentada no âmbito do Poder Legislativo, que não somente consolida inúmeras contribuições legislativas apresentadas desde a apresentação do PL 203/1990, especialmente o PRC nº 203/2001, como busca, na experiência internacional, importantes subsídios para sua formulação. (SANTOS, 2007: 443).

Analisado o texto inicial do projeto de lei, é importante que se faça um apanhado da sua tramitação.

O PL 1202/2007 recebeu despacho inicial da Mesa Diretora encaminhando-o à análise da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), esta última apenas para dar parecer sobre constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, ou seja, somente a CTASP poderia se manifestar sobre seu mérito inicialmente. A proposição estaria sujeita ao poder conclusivo das comissões, sendo da CCJC a responsabilidade de aprová-la conclusivamente.

O presidente da CTASP designou para relatar o projeto o Deputado Milton Monti (PR/SP), que ofereceu o seu último relatório em julho de 2008, com voto pela aprovação integral do projeto de lei. O relator justifica seu voto defendendo a atividade legítima de *lobby*:

Numa democracia saudável, assim como ocorre em países desenvolvidos, o exercício do *lobby* honesto, transparente, com informação confiável e representação qualificada ajuda a aperfeiçoar as políticas públicas adotadas pelo Estado. Às partes interessadas numa determinada política pública devem ser possibilitado expor seus pontos de vista, que subsidiarão o tomador de decisão a vislumbrar melhor o problema em discussão.

O projeto de lei sob parecer trará mais moralidade, pois permitirá evitar práticas nocivas, à medida que define regras claras para o exercício da atividade de *lobby* na administração pública. O que se pretende com o projeto não é defender os lobistas, mas acabar com o lado obscuro dessa atividade, que permite o tráfico de influência. Havendo uma disciplina, há como se punir os desvios. (BRASIL, PL 1202/2007, PLR 2 CTASP).

O relatório foi incluído na ordem do dia da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em novembro de 2008, e foi aprovado por unanimidade, no dia 26 de novembro de 2008. Na sessão, manifestaram-se os deputados Nelson Marquezelli,

Roberto Santiago e Pedro Fernandes (presidente da CTASP), todos em favor do projeto; falou também o autor, Deputado Carlos Zarattini.

Na semana seguinte à primeira aprovação, o projeto chegaria à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde o projeto ficou sem movimentações relevantes por mais de oito anos, passando pelas mãos de cinco relatores diferentes, sendo arquivada e desarquivada duas vezes. Em benefício da clareza textual, este trabalho se concentra nas movimentações mais importantes da comissão.

Em março de 2012 a Mesa Diretora deferiu requerimento dando novo despacho que permitiu à CCJC analisar o mérito da proposta e retirou o poder conclusivo do projeto (tornou-o competência do Plenário). Foi somente em 2016, depois de quase oito anos sem ser pautado na CCJC, que o autor, Deputado Carlos Zarattini, e alguns outros líderes partidários apresentaram requerimento de urgência, na tentativa de encaminhar o PL 1202/2007 ao Plenário da Câmara. O requerimento, porém, só seria aprovado pelo Pleno em dezembro de 2017, quando o projeto já havia sido deliberado pela CCJC.

Retrocedendo dois anos, em abril de 2015, a Deputada Cristiane Brasil (PTB/RJ) foi designada a nova relatora do projeto, a quinta relatoria da proposta na CCJC. Em junho daquele ano, o PL 1961/2015 (referenciado na seção anterior), dos deputados Rogério Rosso (PSD/DF) e Ricardo Izar (PSD/SP), foi apensado ao projeto que estava nas mãos da Cristiane Brasil.

A deputada do PTB foi a relatora que realmente conseguiu movimentar o projeto na comissão. Ela realizou um seminário para tratar do assunto em julho 2016 e apresentou seu relatório em setembro do mesmo ano. O relatório trazia voto pela aprovação do projeto, na forma de um texto inteiramente novo, que incorpora princípios trazidos pelo PL 1961/2015, mas retira a obrigação de cadastramento (tornando-a uma faculdade) e de prestação de contas (disposições até então constantes em todos os demais projetos).

Além disso, o substitutivo da deputada: detalha mais precisamente a quais casos a lei se aplica ou não; define conceitos novos, como o de “decisão política”, “relações governamentais” e “representação de interesses”; estabelece uma quarentena mais rígida (aplicável a todos aqueles que exerciam cargo ou função pública); e cria diversas garantias aos profissionais de relações governamentais (como o direito de apresentar alguns requerimentos no processo legislativo).

Depois de um mês de discussões e discordâncias dentro da comissão, a deputada apresentou uma complementação de voto, “tendo ouvido as mais diversas dúvidas,

indagações e sugestões”, com um novo texto que “elimine os pontos de dúvida e de eventual controvérsia”, segundo justificativa da própria relatora.

O novo texto manteve o primeiro relatório em sua maioria, e trouxe quatro alterações principais: resolveu ambiguidades entre os conceitos de “relações governamentais” e “representação de interesses”; retirou o poder de apresentar requerimentos (mantendo isso na esfera de prerrogativa parlamentar); suprimiu algumas vedações ao cadastro de representantes; e suavizou a quarentena.

Esse último texto apresentado pela deputada foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça em dezembro de 2016, mas não sem antes enfrentar certa resistência de alguns parlamentares, principalmente da bancada do PT, como dos deputados Luiz Couto e Valmir Prascidelli, que gostariam de fazer ajustes pontuais ao texto. Porém, diante do compromisso assumido pela Deputada Cristiane Brasil de emendar o projeto em Plenário, os opositores retiraram a obstrução e aprovaram o relatório.

O agora parecer da CCJC, de autoria da deputada petebista, foi o texto-base utilizado para elaborar o parecer que se encontra no Plenário da Câmara dos Deputados, far-se-á uma melhor análise dos seus dispositivos na seção seguinte, que analisará artigo por artigo o texto mais recente.

## **5.2. PL 1202/2007, PLENÁRIO**

Feita a descrição do texto original do PL 1202/2007 e da sua tramitação, cumpre agora tratar do texto mais recente do projeto, aquele que tem a maior chance de ser aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e de ser enviado à Casa Revisora.

Tendo sido aprovada em dezembro de 2017 na última comissão, a proposta só chegou a ser discutida em Plenário no dia 04 de abril de 2018, quando o presidente, Deputado Rodrigo Maia, designou para ser a relatora a Deputada Cristiane Brasil, que já havia sido relatora na CCJC e já conhecia a fundo a matéria. Nesse mesmo dia ela apresentou o último texto do projeto, um substitutivo de Plenário, que será analisado artigo por artigo.

Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público Federal.

§1º Podem exercer atividade de agente de relações institucionais e governamentais:

I - entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos e sociais;

II - pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.

§2º Esta Lei não se aplica:

I - às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visem à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;

II - às relações entre particulares e o Poder Público que não tenham por finalidade sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;

III - à prática de atos em processos judiciais ou em processos ou procedimentos administrativos que exijam atuação privativa de advogado, nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

O primeiro artigo já traz, de início, muito conteúdo. Primeiramente, é notável a diferença nos termos utilizados, enquanto o texto do Deputado Zarattini menciona expressamente a “atividade do *lobby*”, a redação de Plenário traz “atividade de representação de interesses”, e se refere ao lobista como “agente de relações institucionais e governamentais”. Evita-se usar a palavra “*lobby*”, que além de estrangeira, conota significado negativo para grande parte da população, muito por uma má reputação de atores que praticam atividades ilícitas na relação com o poder público.

Delimita-se o escopo da legislação ao Poder Público Federal, o que evita a inconstitucionalidade que maculou o PL 1713/2003 (SANTOS, 2007: 441), que regulava a matéria também para Estados e Municípios. Além disso, amplia o escopo para além do Legislativo (ao contrário do célebre projeto do Senador Marco Maciel), em consonância com o contexto brasileiro, que conta com um Poder Executivo com muita capacidade de decisão política (FARHAT, 2007: 58).

No seu parágrafo primeiro, o artigo deixa claro que tanto instituições privadas quanto órgãos e entidades públicas estão submetidas à regulamentação, e que empresas e pessoas físicas também podem realizar atividade de representação de interesses. Embora haja quem entenda que instituições públicas merecem tratamento diferenciado, por terem vocação original de representar o interesse público, não convém essa interpretação, uma vez que o *lobby* que se pretende regulamentar é uma atividade essencialmente informativa e argumentativa, e que o interesse público é um dos princípios que orienta toda a atividade, conforme dispõe o art. 2º (a seguir). Ou seja, mesmo empresas privadas e entidades de classe devem defender os seus interesses com a finalidade de se atingir o interesse público.

Além do mais, órgãos públicos muitas vezes divergem entre si no mesmo assunto, e às vezes é essencial que eles o façam. Esses choques de perspectivas são comuns a entidades públicas e privadas. Deve-se manter em mente também que a atividade de *lobby* envolve uma participação ativa no processo decisório, ou seja, um interesse que parte de algum órgão ou entidade pública de movimentar uma agenda ou defender algo. Quando há a necessidade de obtenção de dados e informações por parte do Estado (participação passiva), os

tomadores de decisão já dispõem de mecanismos para solicitar essas informações, mecanismos que são expressamente excluídos do escopo da regulamentação no art. 4º, como se verá a seguir.

A não inclusão dos órgãos e entidades públicas na regulamentação do *lobby* arrisca reforçar uma assimetria já existente no *lobby* formal, em que se nota uma participação muito maior das entidades públicas nos meios legítimos de representação de interesses (SANTOS, 2007: 417).

O parágrafo segundo foi uma inovação trazida já no primeiro texto apresentado pela relatora, ainda na CCJC, sendo que o inciso III foi modificado em Plenário para fazer referência expressa ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O parágrafo ressalva da aplicação da regulamentação: as relações comerciais, às quais se aplica a lei de licitações e contratos (Lei 8.666, de 1993); as relações que não envolvam interesse em processos de decisão política; e às atividade privativas de advogados (sujeitas ao Estatuto da OAB). As ressalvas fazem muito sentido, uma vez que nenhuma dessas três atividades envolvem, por definição, a atividade de representação de interesses, que poderia inclusive ser considerada crime contra a administração pública, a depender do caso (FARHAT, 2007: 58).

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. (BRASIL. PL 1202/2007, PEP 1)

O segundo artigo do texto traz um rol de princípios que norteiam a atividade de representação de interesses. Esse rol é uma inovação em relação ao projeto original, que não trazia normas de caráter principiológico. Os três primeiros princípios: legalidade, ética e transparência já apareciam no primeiro texto que a relatora apresentou na CCJC, assim como um outro um quarto: “garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas”, que some nessa versão final.

No primeiro voto apresentado pela Deputada Cristiane Brasil na CCJC, ela justifica a inclusão dos princípios argumentando que a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) “assim como a Transparência Internacional sugerem que os países busquem a regulamentação do *lobby* tomando por base três importantes e inquestionáveis princípios: Ética, Transparência e Acesso”. São, de fato, princípios essenciais à representação

de interesses, justificativas máximas para que se faça uma regulamentação da atividade (SANTOS, 2007: 281).

Além desses, a legalidade é importante princípio da Administração Pública (CF/88, Art. 37, caput), e o direito de petição é um direito fundamental também estabelecido na Constituição, que inclusive garante a sua gratuidade (CF/88, Art. 5º, XXXIV).

A “isonomia” também está no cerne da regulamentação do *lobby*. Um dos objetivos centrais de se criar uma legislação sobre a representação de interesses, como já afirmado diversas vezes neste trabalho, é o de favorecer a participação da maior diversidade possível de correntes de opinião e de grupos de interesse. Colocar nominalmente a isonomia como princípio evidencia mais uma vez a necessidade de se tirar da mão de poucos o acesso aos tomadores de decisão, e de democratizar a representação de interesses.

No mesmo sentido caminha a inclusão do “interesse público”, finalidade maior do processo de decisão política. O interesse público tem tamanha importância no processo legislativo que serve de justificativa para o veto presidencial, ao lado da inconstitucionalidade (CF/88, Art. 66, §1º). Portanto, não basta que um lobista apresente informações e interfira no processo de decisão política com o único objetivo de ganho pessoal, o que caracterizaria crime; a atividade de representação de interesses deve sempre prezar pelo interesse público, podendo divergir na forma de atingir esse interesse. Nesse sentido, o princípio indica que não basta agir no processo decisório para promover interesses pessoais e escusos, nem simplesmente apontar alterações, deve-se demonstrar como aquilo pode repercutir na sociedade.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - processo de decisão política o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar norma jurídica;

II - grupo de pressão qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivo e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;

III - tomador de decisão a autoridade pública ou colegiado competente para conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política;

IV - agentes de relações institucionais e governamentais os que exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão;

V - atividade de representação de interesses a atuação em defesa de argumentos e posições favoráveis ao interesse dos representados em processos de decisão política, bem como o acompanhamento dos processos de decisão política para fins de registro, análise ou divulgação aos representados.

Parágrafo único. Quando não envolver atividade privativa de advogado, a defesa de interesses 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. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).



O terceiro artigo do texto é o responsável por conceituar diversos termos importantes para a regulamentação, e o faz de forma muito mais sucinta e precisa do que o texto original do projeto, que trazia diversos conceitos (por vezes contraditórios ou redundantes).

Substitui-se o conceito de “decisão administrativa”, que contava com um rol de atividades, pelo de “decisão política”, cujo centro de deliberação é a norma jurídica, o que pode se aplicar tanto para o processo legislativo quanto para os processos regulamentares infralegais. Ao utilizar os verbos “sugerir, criar, modificar, interpretar, implementar, fiscalizar ou revogar” amplia-se o conceito de decisão política para todos os aspectos de desenvolvimento de uma norma jurídica, excluindo-se os atos administrativos vinculados, ou seja, abarca todos aqueles atos que envolvem um juízo de oportunidade e conveniência por parte da Administração Pública, que abrem a possibilidade de representação de interesses, o que engloba toda a atividade que de fato envolve *lobby* (BARBOSA, 2012: 44).

“Tomador de decisão” substitui o termo impreciso “órgão público decisor”, que soa estranho ao se referir a um parlamentar, por exemplo. Some a distinção entre “entidade representativa de grupo de interesse” e “lobista ou agente de grupo de interesse”, que passam a ser tão somente “agentes de relações institucionais e governamentais”, que não distingue pessoas físicas ou jurídicas.

Somem também conceitos como o de “recompensa” ou “presente”, o que faz sentido, uma vez que a nova versão do texto faz referência (em artigo visto adiante) à Lei que trata dos atos de improbidade administrativa (BRASIL. Lei 8.429, de 1992), que já trabalha com esses conceitos.

A definição de “atividade de representação de interesses” é bem interessante, porque inclui não somente a defesa de interesses, atividade normalmente mais relacionada ao *lobby*, como também inclui o acompanhamento dos processos de decisão política em nome do representado, atividade também essencial ao *lobby*. Essa definição ampla acaba incluindo no escopo do projeto as chamadas consultorias, empresas de acompanhamento de decisões legislativas e administrativas (BARBOSA, 2012: 29). Porém, será mesmo necessário submeter atividades de mero acompanhamento ao rigor da regulamentação da representação de interesses? Por ser uma atividade que não tende a alterar o processo decisório, poder-se-ia argumentar que criar uma limitação a ela apenas reduziria a transparência das decisões públicas, dificultando o acesso à tomada de decisões. Por outro lado, cadastrar-se como lobista pode ser do melhor interesse dessas consultorias.

Esse artigo realiza, via de regra, a Recomendação da OCDE ao definir com clareza os termos “*lobby*” e “lobista” (OECD, 2010). Deve-se analisar ainda se essa definição não acaba excluindo grupos do processo político por ser demasiado ampla ou rígida.

Por fim, o parágrafo único traz uma diferenciação chave entre a atividade de representação de interesses e a advocacia. Muitos são os advogados que trabalham como lobistas, por serem conhecedores do ordenamento jurídico e arcabouço institucional da Administração (BARBOSA, 2012: 21). Porém, a atividade de *lobby* não é privativa de advogado, podendo exercê-la qualquer profissional, dentro dos limites da lei (FARHAT, 2007: 356). As atividades privativas de advogados, tanto perante a Justiça, quanto em processos administrativos, extrapolam a área de atuação da representação de interesses, e já são reguladas pelo Estatuto da OAB (Lei nº 8.906, de 1994), cuja menção expressa ajuda a definir claramente o que não é *lobby*.

Art. 4º Não se considera representação de interesses para os fins desta lei:

I - a manifestação em defesa de determinado argumento ou posição exercida por pessoas físicas em nome próprio ou por grupos de pressão, em caráter eventual e sem remuneração;

II - o acompanhamento, como exercício de cidadania, de sessões ou reuniões de órgãos e entidades públicos, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política;

III - o comparecimento a sessão ou reunião de órgão ou entidade pública, para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que o convidado não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV - o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

V - a solicitação de informações, nos termos da lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

Trata-se de outro dispositivo que ajuda a definir o que não é *lobby*, e portanto, a quais atividades a legislação não se aplicaria. O texto faz questão de resguardar direitos e acessos típicos do exercício democrático de cidadania. Não estão sujeitas aos rigores e restrições da regulamentação as manifestações de expressão e defesa eventual de argumento ou posição; o que envolve, por exemplo, casos em que grupos de interesses fazem manifestações pacíficas ou mesmo o “eCidadania”, portal de interação com o cidadão criado pelo Senado Federal.

Também está excluído o acompanhamento da tomada de decisão por “exercício de cidadania”, o que é razoável, considerando que muitas pessoas interessadas assistem a sessões e reuniões de tomada de decisão por mero interesse cívico. Porém, novamente levanta a questão dos agentes de relações institucionais e governamentais que

trabalham em consultorias, pois se torna muito difícil distingui-los das pessoas que estão acompanhando as decisões apenas por interesse pessoal. Isso acaba por corroborar para a tese de que a regulamentação deve tornar o cadastro profissional interessante para o lobista, dar a ele um incentivo para tornar público o acompanhamento que está sendo feito.

Os incisos III e IV ressalvam, como mencionado anteriormente, os casos em que os próprios tomadores de decisão sintam a necessidade de buscarem por dados, informações e opiniões técnicas. A atividade do *lobby* é informativa e argumentativa por essência, traz o grande benefício de fornecer ao Poder Público dados importantes sobre os impactos de decisões políticas (SANTOS, 2007: 89). Nesse sentido, a regulamentação não poderia servir para limitar a busca por subsídios por parte do Estado, seja convidando especialistas, ou solicitando documentos e informações.

Tampouco pode a regulamentação impedir o direito fundamental de acesso às informações do Estado pelo cidadão, por interesse pessoal, coletivo ou geral, salvo os casos em que haja previsão de sigilo, conforme estipula a Constituição Federal de 1988 (CF/88, Art. 5º, XXXIII).

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 representantes na esfera privada, observados o interesse público e as regras de conduta e ética, boa fé e moralidade estabelecidas por suas entidades representativas. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

Este artigo traz um rol de ações que são facultadas aos agentes de relações institucionais e governamentais, sem deixar claro se se trata de algo taxativo ou meramente exemplificativo. São contempladas as atividades de monitoramento, avaliação de risco e subsídio técnico e informativo a respeito de decisões políticas. Porém, causa certo estranhamento que o artigo limite a defesa e articulação de interesses acrescentando o adjunto adverbial “na esfera privada”, o que, a *contrario sensu* leva à interpretação de que não seria possível a defesa e articulação de interesses na esfera pública.

Apesar de o terceiro inciso permitir o envio de argumentos, dados e informações, não se fala em defesa ou articulação de interesses perante autoridades públicas,

atividade essencial do *lobby*. A argumentação embasada e a defesa de interesses são núcleo duro da atividade de representação de interesses, como define Farhat:

*Lobby* é 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 (FARHAT, 2007: 51).

Faz parte da atividade o desejo de obter determinada decisão política que favoreça o interesse público e que minore os riscos daqueles interessados na tomada de decisão. Nesse sentido, a menção à “esfera privada” gera uma inconsistência que pode limitar indevidamente a legítima atividade de representação de interesses. Porém, como veremos a seguir, essa é uma estratégia que objetiva incentivar o cadastramento de lobistas.

Mais interessante é notar a diferença da redação do artigo do Plenário, em comparação com o primeiro relatório apresentado pela Deputada Cristiane Brasil, na CCJC. Nesse primeiro falava-se em “mitigar riscos”, “oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública”, “apresentar sugestões para o melhoramento de proposições” e em “apresentar fatos, dados e informações”. Nota-se um tom muito mais ativo nas faculdades do representante de interesses, evidentemente tolhido no texto do Plenário. Essa alteração pode significar uma séria limitação e pode ameaçar inclusive a efetividade da regulamentação, se não for completada com os artigos que virão a seguir.

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. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

O artigo sexto trata basicamente da audiência dos lobistas com os tomadores de decisão. Audiências formais seriam as reuniões fechadas entre autoridades e profissionais do *lobby*, enquanto audiências públicas, como o próprio nome indica, são aquelas abertas à participação do público e de outras autoridades (CF/88, Art. 58, §2º, II), sendo geralmente registradas com maior rigor e publicadas em seguida.

Primeiramente, fica clara a possibilidade de as autoridades ouvirem ou não os agentes, a seu critério. Essa tem sido a tônica da relação com o poder público no Brasil, o tomador de decisão pode ou não receber os subsídios que chegam a si. Porém, como a própria

relatora afirma em seu voto, o acesso é um dos princípios indispensáveis para a regulamentação do *lobby*. Compreende-se, por outro lado, que deve haver um limite para essa participação na tomada de decisão, afinal, o tomador de decisão não deve também ser obrigado a ouvir cada pessoa que bata à sua porta. Porém, é necessário que certos acessos sejam garantidos aos profissionais devidamente registrados para representar interesses.

Outra questão relevante envolve a formalização do pedido de audiência. O primeiro texto apresentado pela relatora, falava em dever de formalizar a solicitação de audiência “por escrito”. A princípio essa exigência parece algo exagerada, uma interpretação mais restritiva poderia inviabilizar pedidos de audiência por correio eletrônico, por exemplo. Porém, tampouco parece razoável apenas desobrigar que o pedido seja formalizado.

Para se respeitar o princípio da transparência, diversas vezes defendido aqui, e para satisfazer a devida publicidade prevista no caput do art. 37 da Constituição, a formalização de pedido de audiência deveria ser obrigatória (por meio físico ou virtual), assim como a sua disponibilização ao público. É essencial, tanto para a população, quanto para os próprios agentes de relações institucionais e governamentais, que se saiba quais setores já conversaram com tomadores de decisão a respeito de determinado assunto.

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. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

A Deputada Cristiane Brasil inovou ao apresentar um texto que não trazia a obrigatoriedade de cadastro dos agentes de relações institucionais e governamentais, algo tido como central por diversos estudiosos do tema.

O cadastramento é evidentemente importante para que haja transparência na participação das entidades que desejam representar seus interesses junto a agentes públicos e políticos, e também para que os profissionais lobistas possam ser responsabilizados por eventuais ilicitudes que venham a cometer. Contudo, é fato que a obrigatoriedade na lei não impede que muitos agentes de relações institucionais e governamentais não se cadastrem, sendo empiricamente pouco efetiva em países como os Estados Unidos.

A relatora, porém, parece ter encontrado um modelo mais interessante, que, ao invés de criar uma obrigação, torna o cadastro facultativo, mas garante certos incentivos para que ele seja feito, dando ao profissional cadastrado certas vantagens em relação ao agente não cadastrado, como se verá melhor no próximo artigo do texto. Ao mesmo tempo, a faculdade de

cadastramento permite que profissionais de relações institucionais e governamentais exerçam a profissão, ainda que limitadamente, mesmo não possuindo cadastro formal.

É um caminho interessante se pensarmos, como foi referenciado na seção sobre o modelo de regulamentação a ser adotado, que a questão central da regulamentação é que ela seja efetiva, e seja seguida pelos agentes de *lobby*.

Art. 8º São garantidas aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados as prerrogativas necessárias para a realização das atividades a que se refere o art. 5º, caput, I a V, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas durante o horário do expediente, respeitadas as regras de funcionamento de cada órgão ou entidade e demais restrições estabelecidas em lei ou regulamento.

§ 1º É ainda assegurado aos agentes de relações institucionais e governamentais cadastrados o direito de apresentar aos tomadores de decisão:

I - análises de impacto de proposição legislativa ou regulatória com o intuito de mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;

III - sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo legislativo ou regulatório;

IV - sugestão de requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

§ 2º As contribuições oferecidas pelos agentes de relações institucionais e governamentais nos termos do § 1º não vinculam os tomadores de decisão e sua utilização será sempre discricionária por parte dos órgãos, entidades e dos membros dos Poderes Legislativo e Executivo. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

O artigo oitavo traz uma possível solução para problemas encontrados em dispositivos anteriores, como a falta de obrigatoriedade de cadastramento, a falta de uma garantia de acesso às autoridades e a não faculdade de exercer a representação de interesses de forma ativa, levando argumentos e defendendo posições.

Este artigo traz vantagens especiais e novas facilidades aos agentes de relações institucionais e governamentais que decidirem se cadastrar, a esses será garantido o acesso às dependências e aos agentes envolvidos na tomada de decisão. Também é assegurado, no primeiro parágrafo, o desempenho completo da atividade de relações institucionais e governamentais aos cadastrados, podendo ativamente defender posições, fazer sugestões e buscar mitigar riscos.

O artigo faz questão de resguardar à autoridade pública a discricionariedade na tomada de decisões, algo que nem sequer era preciso constar na lei, mas que reforça a prerrogativa do Estado de decidir livremente, em busca do interesse público, sem estar refém de forças da sociedade civil.

O modelo adotado pela relatora é bastante inovador, no sentido de desimpedir o exercício de um ofício, mesmo que de forma limitada, mas ao mesmo tempo resguardar certas

prerrogativas (importantes) apenas aos profissionais devidamente cadastrados. Pode se tratar de um formato mais eficiente do que a mera obrigatoriedade de cadastramento por todos os profissionais, criando limites claros aos agentes não cadastrados, sem prejudicar o subsídio de informações e o acesso ao poder público. A ideia central é a de que, se o lobista quiser ter a garantia do acesso ao tomador de decisão, ou se quiser argumentar diretamente com o agente público, ele deve ser cadastrado.

Por outro lado, esse modelo poderia acabar gerando uma falta de transparência e de publicidade nas relações institucionais e governamentais, ao permitir um maior grau de informalidade no trato com o poder público. Como seria identificação das contribuições enviadas por agentes não cadastrados, por exemplo?

Convém ponderar, entretanto, que a mera possibilidade de envio de subsídios, seja de caráter técnico ou meramente opinativo, já é realidade em diversos órgãos de tomada de decisão política. Na Câmara dos Deputados, por exemplo, é garantida qualquer pessoa física ou jurídica o envio de petições, reclamações, representações ou queixas (RICD, Art. 253), além do oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas (RICD, Art. 254). Nesse sentido, as garantias do art. 5º desta proposição não inovam muito nas prerrogativas dos lobistas.

Em relação à transparência e à publicidade do *lobby*, até o momento não se tem realmente um dispositivo que traga regras claras a serem cumpridas pelos agentes e entidades de relações institucionais e governamentais, cadastrados ou não. O projeto não estabelece, até o presente artigo, o que deve ser tornado público, nem como essa publicidade deve ocorrer. Não há, por exemplo, dever de prestação de contas, obrigação constante em todos os projetos até então, nem dever de declinar “a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam”, parágrafo que constava no primeiro relatório apresentado pela Deputada Cristiane Brasil.

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 nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

Este artigo, por sua vez, traz uma nova tipificação para ato de improbidade, remetendo à Lei nº 8.429, de 1992, para efeitos de sanções. A nova tipificação veda o recebimento de benefícios e valores com a finalidade de influenciar em decisão política, o que já qualificaria crime contra administração pública (corrupção, concussão ou advocacia administrativa) e agora passa a ter mais uma punição possível. A redação deste dispositivo é similar àquela proposta no primeiro relatório da Deputada Cristiane Brasil, com duas diferenças fundamentais.

A primeira dessas diferenças diz respeito à referência expressa a “valor superior ao máximo admitido em regulamento” ao invés da expressão “valor econômico que possa influenciar processo de decisão”, que era muito mais subjetivo. Remeter a regulamento infralegal a definição do valor permitido para brindes, almoços e presentes torna a regulamentação mais flexível, ao mesmo tempo em que possibilita limitar em parte o desequilíbrio econômico entre *lobbies* distintos (MANCUSO, 2013). Contempla também os decretos e códigos de conduta feitos pelo Executivo, como o célebre Código de Conduta da Alta Administração Federal, que já exclui da vedação de aceitar presentes aqueles brindes que “distribuídos por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassem o valor de R\$ 100,00” (Exposição de Motivos nº 37, de 2000, Art. 9º, parágrafo único, II) (BRASIL, 2000).

A segunda mudança está no último parágrafo, que inclui a ressalva expressa das doações de campanha, que já dispõem de regulamentação própria, através da Lei nº 9.504, de 1997. É razoável excluir do escopo da regulamentação do *lobby* questões eleitorais, tratadas por meios específicos. Além disso, com a proibição de doação empresarial de campanha por decisão do Supremo Tribunal Federal, essas doações deixam de se relacionar com o exercício legítimo de relações institucionais e governamentais por setores econômicos.

É interessante também o primeiro parágrafo, que determina que os próprios agentes lobistas também estão sujeitos a cometer ato de improbidade. A previsão é redundante, uma vez que esses atos podem ser imputados a quem “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (Lei nº 8.429, de 1992, Art. 3º).

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. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

Este artigo estabelece três vedações para o cadastro de agente de relações institucionais e governamentais. A primeira delas diz respeito aos condenados por improbidade administrativa, além de quatro tipos de crimes contra a administração pública: corrupção, tráfico de influência, concussão e advocacia administrativa. As cinco tipificações dizem respeito a práticas não republicanas de relacionamento entre o poder público e agentes privados, em prejuízo do interesse público. Por serem justamente as práticas que mancham a reputação do *lobby*, é imprescindível a vedação de cadastro dos condenados.

É também vedado o cadastro de quem provocar o tomador de decisão com o objetivo de criar uma situação que demande a sua contratação. Essa previsão foi inspirada pelo PRC 203/2001, que já trazia vedação semelhante. Esse tipo de relacionamento malicioso é uma verdadeira extorsão de particulares com o uso da instituições públicas e também prejudica o interesse público no processo de decisão política.

Por fim é vedado o cadastro de quem prejudicar ou perturbar o processo de tomada de decisão, o que também faz sentido, visto que a atividade de representação de interesses deve se pautar pelo respeito e pela urbanidade (FARHAT, 2007).

Os prazos de suspensão do cadastro são de até três anos, menos para as condenações criminais e atos de improbidade, casos nos quais a suspensão durará enquanto durarem os efeitos da sentença. É importante não haver prazo indefinido, pela vedação constitucional de penas de caráter perpétuo (CF/88, Art. 5º, XLVII, b), e a liberdade de exercício profissional (CF/88, Art. 5º, XIII). O prazo de três anos é arbitrário, há propostas com prazos mais longos e mais curtos, o importante é não tornar inviável o exercício profissional, e aplicar sanções de forma proporcional e isonômica.

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 1 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. (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1).

As regras de quarentena aparecem ao final do projeto. A relatora, Deputada Cristiane Brasil, optou por substituir a regra de quarentena mais rígida (que tinha inicialmente apresentado na Comissão de Constituição de Justiça) por uma mais suave. Pela regra inicial da relatora, todos os ocupantes de cargo público, de provimento efetivo ou comissionado, e de função pública estariam submetidos a quarentena de 12 meses contados da demissão, exoneração, dispensa, destituição ou aposentadoria. A princípio, funcionários públicos licenciados não poderiam exercer a profissão. Essa vedação rígida é incoerente, pois se há uma permissão para que pessoas jurídicas públicas exerçam o *lobby*, isso pressupõe que servidores e empregados públicos poderão ser lotados no cargo de lobista dentro da entidade ou órgão que representa (algo que já acontece com as “assessorias parlamentares” hoje). Vedar o exercício da atividade a esses funcionários públicos vai de encontro à própria regulamentação do *lobby* também pela Administração Pública.

A versão atual, porém, não prevê mais a quarentena para funcionários públicos, ao invés disso, ela passa a citar diretamente a norma que trata de conflitos de interesses (Lei nº 12.813, de 2013), importante para adaptar a regulamentação à legislação já existente. Além disso, abre-se a possibilidade de cadastro de quem estiver em gozo de licença para tratar de assuntos pessoais (Lei nº 8.112, Art. 91), ou para desempenhar mandato em entidades de classe (Lei nº 8.112, Art. 92).

O último parágrafo trata da vedação ao chefe do Poder Executivo de representar interesses pelo período de quatro anos depois de terminado o mandato, regra de quarentena muito específica, mas que teria o condão de evitar a interferência desses políticos no mandato de seus sucessores.

O último artigo do texto final do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que se encontra aguardando deliberação no Plenário da Câmara dos Deputados, traz a regra de vigência da Lei: “Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (BRASIL, PL 1202/2007, PEP 1). A regulamentação do *lobby* terá vigência imediata a partir da sua publicação.

### **5.3. PL 1202/2007, AUSÊNCIAS RELEVANTES**

Encerradas as análises dos dispositivos encontrados no substitutivo de Plenário do PL 1202/2007 (texto mais recente deste projeto até o momento), vale destacar algumas questões importantes que ficaram de fora do escopo do projeto.

Primeiramente, foi retirada do texto qualquer menção à prestação de contas ou à transparência das ações das entidades e agentes de relações institucionais e governamentais. Essa ausência é falta grave no projeto, pois a publicidade é princípio constitucional da Administração Pública (CF/88, Art. 37, caput), e a transparência é ao mesmo tempo um objetivo esperado da nova regulamentação e um dos principais fundamentos de criação de uma norma regulamentadora do *lobby* (COELHO e JUNQUEIRA, 2009: 14). Um projeto que não contemple regras objetivas de transparência e publicidade não cumpre com esse objetivo fundamental da regulamentação.

Dessa forma, o objetivo da regulamentação não é pura e simplesmente lutar contra a corrupção, mas sim tornar público os interesses que envolvem propostas em discussão e implementação por parte do Estado. Em outras palavras, **o objetivo da regulamentação é tornar pública a relação entre lobistas e tomadores de decisão.** Essa transparência torna o processo decisório possível de ser escrutinado detalhadamente e aumenta o conhecimento de como o sistema político e seus atores se relacionam. (GOZETTO, 2012: 4) (Nosso grifo).

A respeito da importância da transparência, e dos objetivos principais de incluir regras claras sobre publicidade e prestações de contas, Mancuso e Gozetto, ao tratarem da regulamentação do *lobby*, afirmam:

Quanto ao objetivo da transparência, a ideia é promovê-lo por meio da divulgação pública da atividade dos lobistas referente às questões que interessam a quem contrata seus serviços. Espera-se que a publicização transparente do *lobby* gere diversos subprodutos valiosos: (i) combata acordos secretos e ilícitos entre lobistas e agentes públicos; (ii) incentive os interesses organizados a apresentar melhores argumentos em defesa de seus pleitos; (iii) facilite o trabalho realizado pela mídia e por organizações sociais de defesa do interesse público, para informar a sociedade sobre a atuação dos interesses organizados em torno de questões que figuram na pauta decisória do poder público; (iv) desperte a atenção dos cidadãos para os processos decisórios em curso, bem como para os interesses que esses processos mobilizam, capacitando-os a formar opiniões bem fundamentadas sobre as questões públicas, e seu impacto potencial em suas vidas. Essas opiniões podem orientar a participação qualificada dos cidadãos em eventos como eleições, consultas públicas e audiências públicas, entre outros; e (v) motive segmentos sociais desmobilizados a participar do jogo político, ao perceberem que interesses opostos já estão envolvidos. (MANCUSO e GOZETTO, 2011: 126).

Outra ausência perceptível no que diz respeito à transparência é a do dever do profissional lobista de declinar a entidade representada e a decisão política que se pretende influenciar. Esse dever surge inicialmente no PRC 23/1995, mas é aproveitado em diversos textos de regulamentação do *lobby*, inclusive na redação original do Projeto de Lei nº 1.202, de

2007 (art. 3º), e no primeiro relatório apresentado pela Deputada Cristiane Brasil na CCJC, no âmbito do mesmo projeto (art. 7º, §2º). Essa disposição, embora seja de difícil fiscalização, reforça o dever de transparência e de impessoalidade no trato com poder público por parte dos agentes de relações institucionais e governamentais. Antes de qualquer exposição, argumentação ou pedido, o lobista teria a obrigação de expor a partir de qual interesse surgem as suas demandas.

Nota-se também a falta de um dispositivo que obrigue o tomador de decisão a ouvir partes antagônicas, lobistas que representem interesses divergentes no mesmo assunto tratado pela decisão política. Ou seja, não se tem qualquer mecanismo que garanta isonomia. Originalmente, o projeto do Deputado Carlos Zarattini trazia a seguinte regra:

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. (BRASIL, PL 1202/2007, Inteiro Teor).

A redação de Plenário do PL 1202/2007 não traz nenhuma regra com o objetivo de garantir a isonomia e o equilíbrio no *lobby*, limitando-se a incluir a isonomia como princípio da atividade.

Quanto ao objetivo de equilibrar o jogo de interesses, a ideia é garanti-lo obrigando os tomadores de decisão a recepcionarem correntes de opinião diversas, sempre que forem alvos de um *lobby* específico, enquanto estiverem se instruindo para a deliberação. Essa determinação pode ser de grande utilidade quando a transparência do *lobby* não for suficiente, por si só, para mobilizar interesses antagônicos. (MANCUSO e GOZETTO, 2011).

Por fim, tampouco se nota qualquer tentativa de obrigar as entidades que realizam o *lobby* de adotarem políticas de integridade e honestidade, ou de demonstrarem que estão cumprindo todas as normas legais aplicáveis, como sugerido no oitavo princípio da Recomendação da OCDE (OECD, 2010). Não se faz menção a um código de ética da profissão, nem em dever de prestação de contas com a sociedade.

Nesse sentido, o que se percebe do último modelo de regulamentação do *lobby* apresentado no PL 1202/2007, é que ele não trata a contento da isonomia e da transparência na atividade de representação de interesses. Uma norma que regulamenta o *lobby* sem tratar dessas questões fundamentais pode acabar se tornando inócua, não servindo para acabar com privilégios que alguns setores têm em detrimento de outros no acesso ao poder

público, ou mesmo para democratizar e tornar mais transparente e republicano o jogo de forças por trás das decisões políticas (MANCUSO e GOZETTO, 2011).

De uma forma geral, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, nos moldes do substitutivo apresentado em Plenário pela Deputada Cristiane Brasil, apresenta algumas inovações interessantes, como a inclusão de um rol de princípios, conceitos mais precisos e úteis (como o de “decisão política” e “agente de relações institucionais e governamentais”) e a possibilidade de cadastramento (com incentivos em forma de prerrogativas para quem se cadastra). Porém, o texto contém ausências relevantes e graves no que diz respeito à transparência e publicidade da atividade de *lobby*, e à garantia de isonomia e contenção de desequilíbrios no acesso ao poder público. Mesmo diante dos méritos do relatório, as suas faltas comprometem a efetividade da futura legislação, e prejudicam os fundamentos essenciais da regulamentação.

## 6. CONCLUSÃO

A atuação de grupos de pressão junto ao poder público é um fato da vida, algo incontornável, como sugerido por diversos autores e estudado aqui. No Brasil, há relatos de atividades desses grupos que remontam o século XIX e que perpassam por toda a nossa história política.

A depender da época e o modelo institucional estabelecido, essa relação entre a sociedade e o Estado pode se dar de diversas formas. No Brasil, o corporativismo de Estado é uma marca evidente desde a década de 1930, quando houve a cooptação de sindicatos e entidades representativas pelo Governo. Mesmo após diversas mudanças institucionais, o corporativismo ainda marca a representação de interesses no país, o que por si só não denota algo ruim, atualmente ele convive com práticas pluralistas e outros *lobbies*.

Cientistas políticos e teóricos discordam sobre o quanto a interação entre os grupos de pressão e o poder público corrobora ou não com a realização do interesse público. Fato é que há tanto aspectos úteis e necessários dessa atividade, quanto aspectos negativos, ilegais e não-republicanos. Apenas através de um modelo equilibrado de regulamentação do *lobby*, em conjunto com diversos outros instrumentos jurídicos (como legislação de financiamento de campanha, de combate à corrupção, de conflito de interesses, etc.), que se pode fortalecer os pontos positivos e necessários da relação dos grupos com o Estado, coibindo práticas ilegais.

Um bom modelo de regulamentação deve se atinar aos contextos sociais e históricos do país, além disso, deve ser efetivo. A norma deve primar pela transparência na relação com o poder público (através de prestações de contas e registro de audiências), e buscar garantir isonomia, na tentativa de reduzir desigualdades de acesso e capacidade de organização entre grupos com menor capital cultural e econômico e grupos historicamente mais favorecidos na relação com o poder público.

Entre as diversas propostas que tramitam no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, é um dos mais robustos e completos, além de ser o com maiores chances de aprovação. Porém, como demonstrado no estudo de caso, apesar de o projeto inovar positivamente nas regras de cadastramento, tem falhas sérias como a falta de dispositivos mais claros sobre o dever de transparência e a falta de garantia de isonomia no trato com o poder público, além de não mencionar qualquer dever prestação de contas.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. **The Divided Leviathan: the State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil.** Tese (Ph.D em Ciência Política) - Department of Political Science, Cornell University. Ithaca, 1978.

ANDRADE, Aparecida M., COUTINHO, Robson Luiz F. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões.** 1ª Edição. Brasília: Ed. Câmara, 2016.

ARAGÃO, Murillo de. **Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo.** São Paulo: Maltese, 1994.

ARAGÃO, Murillo de. **Brasil e Argentina: Abordagem Comparada Sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo.** Tese (Doutorado em Ciência Política) - Estudos Comparados sobre a América Latina, Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. **Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias.** Buenos Aires: Ed. Temas, 2002.

BARBOSA, Alethéia Rocha. **Lobby, relações governamentais e comunicação: como autores nacionais conceituam essa relação e qual a opinião de profissionais que atuam na área.** Dissertação (pós-graduação *latu sensu* em comunicação organizacional) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

BENTLEY, Arthur F. **The Process of Government: A Study of Social Pressures.** New Brunswick: Transaction Publisher, 1994.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 2 ed. Brasília: Ed. UnB, 1986.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202, de 2007.** Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>. Acesso em: 11 de out. 2018

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.961, de 2015.** Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1344449>>. Acesso em: 1 de nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Exposição de Motivos nº 37, de 2000.** Código de Conduta da Alta Administração Federal. Brasília, DF: 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1970**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Rio de Janeiro, DF, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. **Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Ed. Senado, 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2015**. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1344449>>. Acesso em: 1 de nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: 2015.

CASTRO, Maria Helena G. **Interesses, organizações e políticas sociais**. Caderno de Pesquisa nº 14, NEEP Unicamp, 1989.



- DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Carlos: EESC, 2005.
- DOWNS, Anthony. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. **The Journal of Political Economy**, Vol. 65, nº 2, 1957.
- FARHAT, Saïd. **Lobby: o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje Ed., 2007. 511 p.
- FIGUEIRA, Archibaldo. **Lobby: do Fico à UDR**. Porto Alegre: SAGRA, 1987, 89p.
- GOZETTO, Andréa Cristina O. **Instituições de Controle em perspectiva comparada: a regulamentação do lobby nos EUA e Brasil**. 36º Encontro Anual da ANPOCS, Grupo de Trabalho 12 (Estudos sobre Estados Unidos). Águas de Lindóia, 2012. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt12-2/7971-instituicoes-de-controle-em-perspectiva-comparada-a-regulamentacao-do-lobby-nos-eua-e-brasil/file>>. Acesso em: 10 de nov. 2018.
- COELHO, Gabriel Rodrigues; JUNQUEIRA, Ana Claudia S. **Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade**. Arcos. 2012. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade>. Acesso em: 01 de nov. 2018.
- LANNA, Mário Cleber. **O Corporativismo brasileiro**. Caderno de Filosofia e Ciências Humanas, ano VII, nº 13, out. 1999.
- LEMOS, Roberto Jenkins de. **Lobby: Direito Democrático**. São Paulo: Ed. Sagra, 1986.
- LODI, João Bosco. **Lobby: os grupos de pressão**. São Paulo: Pioneira, 1986.
- MANCUSO, Wagner Pralon & OLIVEIRA, Amância Jorge de. **Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política nº 69, São Paulo, 2006.
- MANCUSO, Wagner Pralon. **O lobby da Indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, 2004, vol. 47, nº 3.
- MANCUSO, Wagner Pralon, GOZETTO, Andréa Cristina O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Paulo, v. 8, nº 14, 2011.
- MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: ZahaR Editores, 1962.
- MIGUEL, Luis Felipe. Representação Política em 3D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, V. 18, nº 15, fev. 2003.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, V 25, nov. 2005.

NETTO, Miguel Gerônimo da N. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil: Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização.** Tese (Mestrado profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva.** São Paulo: Edusp, 1999.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Lobbying: models for regulation. **OECD Symposium on Lobbying: Enhancing Transparency.** 7 - 8 June 2007, Château de la Muette, Paris. Paris: OECD, may 2007.

OECD. **Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying.** OECD/LEGAL/0379. Genebra: fev. 2010. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2018

OECD. **Legislation on Lobbying in Europe.** Public Governance and Territorial Development Directorate, Expert Group on Conflict of Interest with a Special Session on Lobbying: Enhancing Transparency and Accountability. Paris: 6-8 June 2007.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis.** 3ª Ed. Brasília: Ed. Câmara, 2013.

PAIXÃO, Antonio Luiz & SANTOS, Maria Helena de Castro. O álcool combustível e a pecuária de corte - fragmentação e porosidade no Estado burocrático-autoritário. Texto apresentado no **X Encontro Anual da ANPOCS**, Grupo de Políticas Públicas. Campos do Jordão: 21-24 out. 1986. Disponível em: <[http://anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_07/rbcs07\\_03.htm](http://anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_07/rbcs07_03.htm)>. Acesso em: 1 de nov. 2018.

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

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

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semisovereign People: a Realist view of Democracy in America.** Wadsworth/Thomson Learning, 1975.

SCHMITTER, Philippe C. **Interest conflict and political change in Brazil.** Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHMITTER, Philippe C. **Still the Century of Corporatism?** The Review of Politics, Vol. 36, nº 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, jan. 1974.

TRUMAN, David B. **The Governmental Process.** New York: Routledge, 1996.