

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Francisco Sérgio Oto Souza Bonelli

O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade

MESTRADO EM DIREITO

**SÃO PAULO
2015**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Francisco Sérgio Oto Souza Bonelli

O lobby no direito brasileiro: fundamentos e limites ao exercício da atividade

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito: efetividade do Direito, área de concentração Direito Administrativo, sob a orientação da Professora Doutora Dinorá Adelaide Musetti Grotti.

São Paulo
2015

Banca Examinadora:

Aos meus pais,
Yvonne e Sergio,
dois amores insubstituíveis em minha vida,
que apenas completam 40 anos de matrimônio,
escrevendo juntos um estória marcada pelo respeito, carinho e união,
elementos essenciais para a superação de qualquer obstáculo
que possa surgir em nossas vidas.

AGRADECIMENTOS

À minha estimada orientadora, Professora Doutora Dinorá Adelaide Musetti Grotti, a quem tive o grande privilégio de conhecer ainda nos bancos da Graduação e que me deu a honra de poder com ela cooperar no magistério desde 2010, estabelecendo laços de grande amizade e admiração que perdurarão para sempre. Minha sincera gratidão por ter, inúmeras vezes, extrapolado seu mister de orientadora envidando tempo e esforços para dirimir dúvidas, fomentar o raciocínio e a reflexão e ler e reler esboços e textos.

Ao Professor Doutor José Roberto Pimenta Oliveira, de quem também fui aluno na graduação, por seu interesse, dedicação e apoio incondicional, pelas discussões fomentadas e por todo o ensinamento passado antes, durante e após o exame de qualificação.

Ao Professor Doutor Vidal Serrano Nunes Júnior, por suas pontuais observações e contribuições, em especial, realizadas por ocasião do exame de qualificação.

Ao Professor Doutor Luiz Alberto David Araujo, por toda sua contribuição, interesse, amizade e recomendações assaz pertinentes.

Ao Professor Doutor Cláudio De Cicco, quem me reapresentou à Filosofia, com uma abordagem fascinantemente atrativa e de modo muito fluido. Minha admiração, ainda, a esse profissional ímpar, extremamente erudito, acessível e afável.

Aos Professores Doutores Alvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga, Antônio Carlos Mendes e Silvio Luis Ferreira da Rocha, pelo enriquecedor conteúdo de suas disciplinas que me foram de grande valia e aproveitamento no pós-graduação.

À Senhora Maria Aparecida Pires Lopes, por sua grande e paciente colaboração quanto à revisão de textos e formatação da presente dissertação.

Aos estimados colegas de mestrado, com os quais também muito aprendi, credores de grande afeto e gratidão: Alessandra C. Girotto Rodrigues, Ana Cláudia P. Albuquerque, Bruna Ambrosio Chimenti, Christianne Stroppa, Diogo A. G. Ribeiro, Evelise Vieira, Flavia Möller David de Araujo, Guilherme Corona R. Lima, Marina C. Dardani, Tânia Camargo Ishikawa, Vera Lúcia Angrisani, Viviane V. Silva e Wilson J. Vinci Junior.

Aos meus colegas das duas graduações (Relações Internacionais e Direito) e de carreira, aos meus clientes e alunos e aos meus familiares e amigos, membros da constante torcida pelo meu bom desempenho e sucesso nesta importante etapa da vida acadêmica.

RESUMO

A presente dissertação é dedicada à análise do *Lobby*, tendo por escopo a prática da atividade (*Lobbying*) e sua regulamentação no Brasil. Para tanto, de início, são vasculhadas suas origens, seguida de uma ampla análise do termo *Lobby* e seus conceitos retirados das áreas das Ciências Políticas e Jurídica, momento em que se destacam os grupos de interesse e de pressão e se observa o termo carregar grande carga de pejorativos (empregado como sinônimo de corrupção). A seguir, é estudada a regulamentação do *Lobbying* nos Estados Unidos – país em que a atividade foi regulamentada por primeira vez – por meio da análise do *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946) e do *Lobbying Disclosure Act* (1995), e suas emendas, bem como traçado um panorama geral dessa normatização (áreas de atuação, tipos de *Lobby* mais frequentes e gastos com a atividade). Parte-se para o estudo do *Lobby* no Brasil, sendo empreendida a sua identificação no cenário nacional, as áreas de atuação e os tipos de *Lobby* mais comumente praticados (sindicatos, ONGs, empresas). Entendido como um direito (ao *Lobbying*: somatória de direitos – associação, liberdade de opinião e petição, entre outros – que permitem o livre exercício da atividade [remunerada ou não] de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar as tomadas de decisão) e sendo o seu exercício (*Lobbying*) expressão máxima da sua concretude, é discriminado o seu conteúdo (objeto da regulamentação). No intuito de dar fundamentação a esse direito e à atividade do *Lobbying*, é perscrutada a Constituição Federal e estudadas algumas convenções internacionais atinentes. Assim como qualquer outra atividade, o *Lobbying* deve obedecer determinados parâmetros de conformação (limites), calcados em Princípios norteadores da Administração Pública, e se sujeitar a sanções e punições no intuito de se combater o *Lobby* ilícito e diminuir a carga de pejorativos que o termo carrega. Finalmente, verificado que a tentativa de se regulamentar o *Lobby* é antiga, são analisadas propostas que restaram frustradas, bem como o PL nº 1.202/07, em tramitação no Congresso Nacional, cujo teor é passível de críticas e recomendações à luz do que se entende por direito ao *Lobbying* e do que deve constar da regulamentação de uma “Lei de *Lobby*” brasileira.

Palavras-chave: Lobby – Atividade – Fundamentos – Limites – Regulamentação

ABSTRACT

This dissertation is dedicated to the lobby analysis, focused on its practice (lobbying) and its regulation in Brazil. Therefore, at first, its origins are studied, followed by a comprehensive analysis of the lobby term and concepts taken from the areas of Political Science and Legal, highlighting the presence of interest and pressure groups and the fact that the term carries a burden of pejorative (used as a synonym of corruption). Second, the regulation of lobbying is studied based on the United States experience – as the country was the first to promote its regulation – mainly on the analysis of the Federal Regulation Lobbying Act (1946) and the Lobbying Disclosure Act (1995), and its amendments, as well as it is traced an overview of this regulation (areas, more frequent lobby types and costs of the activity). Then lobby is studied in Brazil, taken in its identification on the national scene, its areas and types of lobby more commonly practiced (trade unions, NGOs, companies). Understood as a right (to lobbying: a rights sum - association, freedom of speech and petition, among others - that allows the free exercise of [paid or unpaid] activity of representing interests of a particular group in order to influence decision-making) and its exercise (lobbying) as the ultimate expression of its concreteness, is broken down its content (object of the regulation). In order to give a legal basis to the right and lobbying activity, the Federal Constitution is scrutinized and some others international conventions are studied. Just like any other activity, the lobbying must obey certain shaping parameters (limits), grounded on guiding Principles of Public Administration, and be subjected to sanctions and penalties in order to combat illicit lobby and lessen the burden of pejorative that the term carries. Finally, found that the attempt to regulate lobbying is old, some legal proposals that resulted frustrated are analyzed, as well as the PL N° 1.202/07, proposal under discussion in the National Congress, whose content is open to criticism and recommendations in the light of what is meant by the right to lobbying and believed to what may be included in the regulation of a Brazilian "Lobby Law".

Keywords: Lobby – Activity – Legal Grounds – Limits – Regulation

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AACC – *Associação de Apoio à Criança com Câncer*
ABONG – *Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais*
ADI – *Ação Direta de Inconstitucionalidade*
AID – *Agency for International Development*
ALESP – *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*
AMA – *American Medical Association*
CCJC – *Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*
CCM – *Cadastro de Contribuinte Municipal*
CEPR – *Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República*
CFM – *Conselho Federal de Medicina*
CFOAB – *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*
CGT – *Confederação Geral dos Trabalhadores*
CIESP – *Centro das Indústrias do Estado de São Paulo*
CLT – *Consolidação das Leis do Trabalho*
CNBB – *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil*
CNDM – *Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*
CNI – *Confederação Nacional da Indústria*
CNJ – *Conselho Nacional de Justiça*
CNMP – *Conselho Nacional do Ministério Público*
CNPJ – *Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica*
CONFEA – *Conselho Federal de Engenharia e Agronomia*
CREA – *Conselho Regional de Engenharia e Agronomia*
CRM – *Conselho Regional de Medicina*
CUT – *Central Única dos Trabalhadores*
DEM – *Democratas*
DIAP – *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*
DC – *District of Columbia*
ENCLA – *Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro*
FARA – *Foreign Agents Registration Act*
FASFIL – *Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos*
FGTS – *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*
FIESP – *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo*
GAPA – *Grupo de Apoio à Prevenção à Aids*
GGI-LD – *Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro*
GMC – *General Motors Company*
GRAACC – *Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer*
HLOGA – *Honest Leadership and Open Government Act*
IBGE – *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*
IEDI – *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial*
INSS – *Instituto Nacional do Seguro Social*
IOP – *Instituto de Oncologia Pediátrica*
LAI – *Lei de Acesso à Informação*
LDA – *Lobbying Disclosure Act*
LIA – *Lei de Improbidade Administrativa*

LRF – *Lei de Responsabilidade Fiscal*
MI – *Michigan*
MP – *Medida Provisória*
MST – *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra*
NAB – *National Association of Broadcasters*
NAR – *National Association of Realtors*
OAB – *Ordem dos Advogados do Brasil*
OCDE – *Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico*
OEA – *Organização dos Estados Americanos*
OMC – *Organização Mundial do Comércio*
ONG – *Organização Não Governamental*
ONU – *Organização das Nações Unidas*
ORTN – *Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional*
OSC – *Organizações da Sociedade Civil*
PAC – *Political Action Committees*
PAD – *Processo Administrativo Disciplinar*
PCdoB – *Partido Comunista do Brasil*
PDC – *Projeto de Decreto Legislativo*
PFL – *Partido da Frente Liberal*
PIB – *Produto Interno Bruto*
PL – *Projeto de Lei*
PLS – *Projeto de Lei do Senado*
PMDB – *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*
PNB – *Produto Nacional Bruto*
PNBE – *Pensamento Nacional das Bases Empresariais*
PNPS – *Política Nacional de Participação Social*
PPS – *Partido Popular Socialista*
PRC – *Projeto de Resolução da Câmara*
PSD – *Partido Social Democrático*
PSOL – *Partido Socialismo e Liberdade*
PSTU – *Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado*
PT – *Partido dos Trabalhadores*
RI – *Relações Internacionais*
SNPS – *Sistema Nacional de Participação Social*
TCU – *Tribunal de Contas da União*
TI – *Tecnologia da Informação*
TSE – *Tribunal Superior Eleitoral*
UFCW – *United Food and Commercial Workers International Union*
UFIR – *Unidade Fiscal de Referência*
UNIFESP – *Universidade Federal de São Paulo*
USC – *United States Code*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PARTE I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	14
CAPÍTULO 1 – ORIGEM E CONCEITOS DE <i>LOBBY</i>	14
1.1 As Origens do <i>Lobby</i>	14
1.2 Conceitos de <i>Lobby</i> – O Que é o <i>Lobby</i> ?	17
1.2.1 O Conceito Retirado das Ciências Políticas	19
1.2.1.1 Os Grupos de Pressão e os Grupos de Interesse	21
1.2.2 A Má Interpretação que o Termo <i>Lobby</i> Carrega	24
1.2.3 Conceito Jurídico	28
CAPÍTULO 2 A NORMATIZAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	40
2.1 A Primeira Normatização do <i>Lobby</i> no Mundo	40
2.2 O <i>Lobbying Disclosure Act</i> e suas Emendas	44
2.3 Panorama Geral da Normatização do <i>Lobby</i> no País	51
2.3.1 Áreas de Atuação e Tipos de <i>Lobby</i>	52
2.3.2 Gastos com o <i>Lobbying</i>	59
PARTE II – O <i>LOBBY</i> NO DIREITO BRASILEIRO	65
CAPÍTULO 3 – O <i>LOBBY</i> NO BRASIL	65
3.1 Sua Identificação no Cenário Nacional	65
3.2 Áreas de Atuação e Tipos de <i>Lobby</i> no Brasil	70
3.2.1 O <i>Lobby</i> dos Sindicatos	77
3.2.2 O <i>Lobby</i> das Entidades de Classe	81
3.2.3 O <i>Lobby</i> das Ongs – um <i>Lobby</i> do Bem	87
3.2.4 O <i>Lobby</i> das Empresas Nacionais e Transnacionais	95
3.2.5 Partidos Políticos	101
CAPÍTULO 4 O DIREITO AO <i>LOBBYING</i>	106
4.1 Fundamentação Constitucional	106
4.2 Normas Supralegais que Fundamentam o <i>Lobby</i>	119
4.2.1 Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (Decreto Nº 3.678/2000)	123
4.2.2 Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto Nº 4.410/2002)	125
4.2.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto Nº 5.687/2006)	129
4.3 Conteúdo	132
4.3.1 Descrição da Atividade	133
4.3.2 Quem Exerce	136
4.3.3 Condições	142
4.3.4 Exercício	146
4.4 Parâmetros para a Conformação do <i>Lobby</i> no Brasil (Limites)	148
4.4.1 Transparência	149

4.4.1.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)	152
4.4.1.2 Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011)	153
4.4.2 Moralidade	156
4.4.2.1 Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)	159
4.4.2.2 Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013)	165
4.4.2.3 Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)	167
4.4.2.4 Normas do Poder Legislativo Federal	168
4.4.2.5 Normas do Poder Executivo Federal	172
4.4.3 Prestação de Contas e <i>Accountability</i>	178
4.4.3.1 Prestação de Contas	182
4.4.3.2 Controle	184
4.4.4 Igualdade (Participação Equânime)	186
4.4.4.1 Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99)	189
4.4.4.2 Lei Geral de Parcerias (Lei nº 13.019/2014)	189
4.4.4.3 Decreto da Participação Popular (Decreto nº 8.243/2014)	191
4.4.4.4 Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/89) ..	195
4.5 Sanções e Punições – Combate ao <i>Lobby</i> Ilícito	197
4.5.1 Aplicáveis ao Agente Público	203
4.5.2 Aplicáveis ao Agente Político	206
4.5.3 Aplicáveis ao Lobista	207
 CAPÍTULO 5 AS TENTATIVAS FRUSTRADAS DE NORMATIZAÇÃO DO <i>LOBBY</i> NO BRASIL EO PROJETO DE LEI Nº 1.202/2007	 209
5.1 Tentativas Frustradas	209
5.1.1 O Projeto Pioneiro de Marco Maciel	210
5.1.2 Outras Tentativas de Normatização Frustradas	211
5.2 O Projeto de Lei Nº 1.202/2007 – O Projeto “Carlos Zarattini”	213
5.3 Críticas e Recomendações ao Projeto de Lei nº 1.202/2007 à Luz do Direito ao <i>Lobbying</i>	214
 PARTE III – SÍNTESE E CONCLUSÃO	 224
6 SÍNTESE	224
 7 CONCLUSÃO	 230
 REFERÊNCIAS	 236
 ANEXO I I PROJETO “CARLOS ZARATTINI”	 I
 ANEXO II X <i>LOBBYING DISCLOSURE ACT OF 1995</i>	 X

INTRODUÇÃO

No decorrer da redação desta dissertação se assomaram um sem número de manchetes de jornal estampando casos de corrupção, atribuídos a lobistas: “Mensalão”, “Mensalão Tucano”, “Trensalão”, “Operação Lava-Jato”, apenas para citar os mais exponenciais.

Igualmente, por meio de pesquisa recentemente divulgada pela organização Transparência Internacional (*Transparency International*), verifica-se que em 2014 o Brasil, embora tendo subido três pontos no *ranking* dos países considerados mais limpos ou livres de corrupção em relação ao ano anterior, ocupa a 69ª posição (dentre as 175 nações avaliadas).¹

Para além de confirmarem a atualidade do tema, tais notícias tanto evidenciam a grande problemática da corrupção no País, a qual carece de medidas mais efetivas para ser combatida, quanto levam a indagar se o *Lobby* se perfaz num canal de corrupção.

Com efeito, a atividade do *Lobby* vem à tona por vezes identificada como uma atividade ilícita, margeada de falcaturas, suportando grande carga de pejorativos. Mas será que, de fato, isso é *Lobby*? É essa a atividade dos lobistas?

Se assim o fosse, por qual razão países como os Estados Unidos (1946) ou o Chile (2014) empreenderam e defendem a regulamentação do *Lobby* como uma importante ferramenta de combate à corrupção e, notadamente, ocupam a 17ª e 21ª posição, respectivamente, no mencionado *ranking*?²

Nesse sentido, a prática lícita do *Lobby* não poderia ser entendida como um direito, possível de ser exercido por todo administrado desejoso de levar a conhecimento dos tomadores de decisão os seus interesses ou de um determinado grupo o qual representa?

Na tentativa de dar resposta a essas indagações e, mais ainda, entender o porquê de o Brasil ainda não ter regulamentado a atividade do *Lobby* (o *Lobbying*), uma vez defendido como importante ferramenta de combate à corrupção, é que se ergue a presente dissertação, estruturada em três partes.

¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2014: results*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em: 04 dez. 2014.

² Ibidem.

A primeira parte é composta por dois capítulos. O primeiro é dedicado ao estudo das origens e conceitos de *Lobby*. Nesse sentido, a História é vasculhada no intuito de se descobrir se o *Lobbying* se constitui numa prática recente ou uma atividade antiga. Buscando traçar a correta acepção do termo *Lobby* (seu significado), recorrer-se-á às searas das Ciências Políticas e Jurídica, já que áreas que mais se dedicaram ao estudo do tema.

Ao longo dessa análise será inserido, por oportuno, um estudo quanto às várias conotações que o termo possui: corrupção, tráfico de influência e falcaturas diversas, com a finalidade de se verificar se são condizentes ou se, apenas, contribuem para a distorção do verdadeiro significado do termo/atividade.

O capítulo 2 é devotado à análise da normatização do *Lobby* nos Estados Unidos, país onde a regulamentação da atividade do *Lobbying* se deu pela primeira vez no mundo.

Nesse diapasão, são estudadas as legislações competentes quanto à matéria regulamentada, notadamente o *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946) e o *Lobbying Disclosure Act* (1995) e suas emendas, bem como traçado um panorama geral da normatização do *Lobby* nos Estados Unidos, o que será feito por meio de um estudo mais acurado sobre as áreas de atuação em que a atividade se opera, os tipos de *Lobby* mais comumente praticados e os gastos com a atividade no País.

Conforme se pode deduzir, a Parte I tem por escopo constituir-se em referência, “bagagem” de informações para melhor apoiar o entendimento da análise empreendida na Parte II. Contudo, deve-se adiantar que, sempre diante do Direito Comparado, como no caso, inúmeras adaptações devem ser feitas tendo em vista as realidades sociais, econômicas e políticas nacionais.

A Parte II trata do *Lobby* no direito brasileiro.

Assim, a primeira tarefa desenvolvida no capítulo 3 é a identificação do *Lobby* no cenário nacional, o que será seguido com a identificação das áreas de atuação (onde pode se operar o *Lobby* no Brasil) e dos tipos de *Lobby* mais frequentemente praticados no País (quem realiza o *Lobbying* no Brasil).

Entendido como um direito, o “direito ao *Lobbying*”, o exercício lícito da atividade (objeto de uma possível regulamentação) é descrito no capítulo 4.

Para dar respaldo legal ao “direito ao *Lobbying*” e ao exercício da atividade, é traçada a sua fundamentação constitucional, seguida da análise de algumas convenções internacionais anticorrupção que a robustecem.

Posteriormente, passa-se à discriminação do conteúdo da atividade do *Lobby*: quem a pode exercer, sob quais condições e como se daria o seu exercício.

Tal como se sujeita qualquer outra atividade desenvolvida licitamente, o *Lobbying* deve obedecer determinados parâmetros de conformação (limites), calcados em Princípios norteadores da Administração Pública (Transparência, Moralidade, Prestação de Contas e *Accountability* – quando, então, são arroladas a prestação de contas e o controle da atividade, justamente a fim de trazê-la para o lume da licitude – e Igualdade – participação equânime), e se sujeitar a sanções e punições no intuito de se combater o *Lobby* ilícito e diminuir a carga de pejorativos que o termo carrega.

No capítulo 5, verificado que a tentativa de se regulamentar o *Lobby* é antiga, são analisadas propostas de regulamentação que restaram frustradas, bem como o Projeto de Lei nº 1.202/2007 (de autoria do Deputado Carlos Zarattini – PT-SP), em tramitação no Congresso Nacional, sobre o qual são tecidas críticas e recomendações à luz do que se entende por “direito ao *Lobbying*” e do que se acredita dever constar da regulamentação de uma “Lei de *Lobby*” brasileira.

Por derradeiro, na Parte III são apresentadas conclusões finais e proposições.

Ressalta-se, por oportuno, que os textos estrangeiros citados, quando não consultados e transcritos de outras obras, foram traduzidos para a língua portuguesa pelo autor deste trabalho, respeitando-se o seu original sentido, porém, sujeito às limitações das traduções dessa espécie.

PARTE I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO 1 – ORIGEM E CONCEITOS DE *LOBBY*

1.1 As Origens do *Lobby*

O *Lobby*, enquanto termo, tal como vocábulo que traduz uma representação por um dado grupo, uma atividade organizada na qual se defendem interesses legítimos e bem definidos, possui origem anglo-saxônica e isso é devido ao fato de terem sido os estadunidenses os primeiros autores a cuidarem do estudo desse tema, o que se deu no primeiro quarto do século XX.

Ainda que seu estudo tenha se iniciado há pouco menos de um século, o que se verifica, no entanto, é que o *Lobby*, ou melhor, o seu exercício, é uma prática muito antiga que, de fato, remonta aos tempos bíblicos.

Com efeito, é na Bíblia Sagrada, mais precisamente no primeiro livro de Moisés, denominado Gênesis, que se encontra a narrativa de que Deus anuncia a destruição de Sodoma e Gomorra, posto que estava já, o Criador, cansado da devassidão que imperava no local.³

Ao cabo de sua decisão, Deus chama Abraão e lhe ordena que reúna seus familiares e todos os seus pertences e que abandonem, todos eles, suas casas para que não sejam destruídos juntamente com as duas cidades.

Assim que Abraão recebe as ordens do Senhor, de imediato se põe a negociar com Ele a fim de que Sodoma não seja destruída, pleiteando, para tanto, que, se ao menos houvesse cinquenta homens justos na cidade, que o Criador estaria então procedendo a uma grande injustiça destruindo ambas as cidades só por causa dos ímpios que lá viviam.

Todavia, Abraão conhecia bem a realidade desses dois locais, e, aos poucos, foi, ele mesmo, diminuindo o número de justos e barganhando cada vez menos a salvação das cidades, até que reconheceu que, na realidade, somente ele e sua família eram os únicos justos do povoado (Gênesis, 18, 22-23).

³ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007. p. 49.

De fato, essa história, narrada na Bíblia, mostra-nos que ao fim Deus manteve a sua decisão, de modo que Abraão se viu obrigado a partir às pressas com sua família, para não serem, também eles, destruídos pela chuva de fogo que caiu sobre Sodoma e Gomorra.

Destarte, o que se evidencia dessa passagem bíblica é que da grande mostra de bravura de Abraão, pleiteando mudanças frente ao Criador, essa sua empreitada a fim de reverter a decisão divina, ou seja, de quem tem o poder, perfaz-se num exemplo clássico e histórico do *Lobby*. Afinal, ainda que frustrada a tentativa de Abraão, sua lição delineou o caminho sobre “o que é e como se faz o *Lobby*”.⁴

Entretanto, a utilização do termo *Lobby*, com a conotação, sentido, de alguém ou um grupo exercer influência sobre alguém que tem poder, ainda gera discordância entre os autores de hoje e de outrora que se ativaram no estudo do tema.

Segundo Andréa Cristina de Jesus Oliveira, a palavra *Lobby* foi usada pela primeira vez no sentido de “indicar influência nas decisões políticas”, em 1908, por Arthur F. Bentley, em sua obra “*The Process of Government*”.⁵

Por outro lado, Deanna Gelak assevera que o termo figurou por primeira vez, ou uma das primeiras vezes, com tal significado, antes ainda, no ano de 1820, na Inglaterra:

Outras cartas de Washington afirmam que quando a questão foi levada à casa, membros do Senado, não só fizeram lobby sobre a Câmara dos Representantes, mas foram ativos ao intimidar certos representantes fracos ameaçando-os a dissolver a União. 1º de abril de 1820. New Hampshire Continel.⁶

Existem ainda outras teorias acerca da origem do *Lobby*. Dentre elas, vale ressaltar a que indica a origem dessa prática de *Lobby* em meio à atividade dos agricultores do Estado da Virgínia, nos Estados Unidos da América. Esses agricultores, já no século XIX, enviavam pessoas de sua confiança e de notável influência ao saguão do Parlamento estadunidense a fim de influenciarem as decisões dos parlamentares dessa Casa consoante os destinos da política agrícola de seu país.⁷

⁴ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 49.

⁵ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 22.

⁶ GELAK, Deanna. *Lobbying and advocacy: winning strategies, resources, recommendations, ethics and ongoing compliance for lobbyists and Washington advocates*. The Capitol. Net. 2008 apud MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito: série Pensando o Direito*. Grupos de interesse (*Lobby*), n. 8. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. p. 13.

⁷ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 22.

Já a visão trazida por Luigi Graziano demonstra que o *Lobby* tem seu início no ano de 1896, logo após as eleições estadunidenses, em razão de uma nova política de interesses, surgida em meio a um contexto de reorganização política, frente à derrota do movimento operário que acabou por decidir a luta de classes nos Estados Unidos, já ao final do século XIX.⁸

A perspectiva trazida pelo mestre de Harvard, Samuel H. Beer, assevera que, ainda que os estadunidenses tivessem sido os primeiros a estudar o instituto do *Lobby*, verifica-se que sua prática já era conhecida desde o século XVIII, na Grã-Bretanha, apurada entre os anos de 1760-1790, quando então várias organizações já consolidadas buscavam alcançar a reforma do Parlamento inglês.⁹

Importante ressaltar, também, o papel da Revolução Francesa, como mecanismo propulsor da institucionalização dos meios capazes de transformar o *Lobby* em manifestação democrática, ao se vislumbrar a consolidação do Poder do Estado em Poder Público, o que favoreceu, em muito, a atuação dos grupos de interesse, eis que necessária a maior participação da sociedade civil nas deliberações do Poder Público.¹⁰

Não obstante a divergência entre os autores abordados quanto ao emprego, por primeira vez, do termo *Lobby*, se nos Estados Unidos da América, ou na Grã-Bretanha, ou na França, o que importa para o presente estudo é demonstrar que o *Lobby*, ainda que, como se pôde observar, passou a ser estudado há praticamente quase 100 anos, compreende uma prática já muito antiga (e cuja origem pode ser mais antiga ainda do que a narrativa aqui apresentada de Abraão com Deus, caso perscrutadas, por exemplo, a História do hinduísmo, da Antiga Pérsia [civilização elamita], ou mesmo de alguns povos e culturas do extremo oriente) e que pode ser constatada, na verdade, nos quatro cantos do mundo.

Interessa-nos aqui, mais especificamente – além de demonstrar que o *Lobby* resulta numa prática milenar identificada globalmente –, o estudo do *Lobby* tal como o conhecemos na atualidade, notadamente oriundo dos Estados Unidos da América (país

⁸ GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o interesse público [on line]. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 12, n. 35. São Paulo: fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁹ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito*. 2007. 155 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 65.

onde sua prática foi, por primeira vez, normatizada e que possui vasto material a seu respeito) e quiçá, sem se arriscar a dizer, foi importado para o Brasil.

Nesse sentido, serão estudados o *Lobby* nos Estados Unidos da América, com destaque para a sua normatização (Parte I – Capítulo 2), e o *Lobby* no Brasil, atividade recorrente no cenário nacional, mas que, todavia, ainda não foi legalizada (Parte II – Capítulo 3), e cuja proposta será a artéria central da presente dissertação.

Antes, porém, faz-se mister examinar o que é *Lobby*, por meio da apresentação de seus conceitos: para as Ciências Políticas e para a seara Jurídica, temática abordada nos itens que se seguem.

1.2 Conceitos de *Lobby* – O Que é o *Lobby*?

De início, faz-se necessário recorrer ao apoio da delimitação terminológica empregada pelos principais dicionários e pelo entendimento já consolidado por doutrinadores da área das Ciências Políticas e, alguns, da Jurídica que estudaram o tema.

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa define, etimologicamente, *Lobby* da seguinte maneira: “*amplo salão ou vestíbulo na entrada de um hotel, teatro ou de qualquer prédio extenso*” [...], outrossim: “*nos E.U.A., grupo de pessoas que frequentam o lobby das casas legislativas com o propósito de influenciar seus legisladores a aprovar suas propostas*”.¹¹

Importa ressaltar, desde já, o cunho político que carrega o termo ora em comento, entendido, ainda por esse Dicionário, como conexo a “*grupo de pressão*”, ou como “*grupo organizado que desenvolve essa atividade [política]*”.¹²

Ainda, apontando uma rubrica política, o Dicionário Houaiss assevera: “*atividade de pressão de um grupo organizado (de interesse, de propaganda etc.) sobre políticos e poderes públicos que visa exercer sobre estes qualquer influência ao seu alcance, mas sem*

¹⁰ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica.). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito n. 8. Grupos de interesse (Lobby). Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. p. 13-14.

¹¹ DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=lobby>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

¹² Ibidem [grifos nossos].

buscar o controle formal do governo".¹³ Nesse sentido, torna-se evidente que determinadas pessoas, ou grupos organizados, avocam para si a defesa dos interesses de uma dada coletividade, a fim de fazê-la representada.

Corre por essas mesmas linhas a definição trazida pelo Dicionário Aurélio, ao asseverar que *Lobby*, termo originário da língua inglesa, significa “*corredor, ante-sala*”, mas que também significa “*grupo de pessoas ou organização que tem como atividade profissional buscar influenciar, aberta ou veladamente, decisões do poder público, especialmente no legislativo, em favor de determinados interesses privados*”.¹⁴

Da leitura feita desses dois excertos, resta evidente que o termo *Lobby* possui dois significados – os quais, em verdade, confluem para um único entendimento, uma vez que se complementam: 1) de raiz anglo-saxônica, o termo significa uma grande sala, espaço, normalmente encontrado nas entradas dos hotéis, prédios, teatros, edifícios públicos etc., compreendendo um local de grande movimento e circulação, onde se propicia o encontro daqueles que almejam a interação social, o contato, conversas, bem como a obtenção e veiculação de uma dada informação, a promoção de um certo negócio ou o mero estabelecimento de um *pool* de relacionamentos; e 2) traduzido como grupo de interesse ou grupo de pressão, o qual possui o papel de representar os interesses, os quereres de um determinado setor ou de uma dada parcela da sociedade ou da economia, ou, ainda, de se perfazer num grupo que objetiva convencer e influenciar o Legislativo em seus processos de tomada de decisão: o que se verifica por meio da proposição, votação e introdução de leis, projetos, agendas e políticas mais favoráveis e condizentes com os interesses e quereres dos conjuntos sociais os quais representam.

Destarte, pode-se dizer que o conceito de *Lobby*, por definição, é: a realização de toda atividade organizada, empreendida por um grupo de pessoas com interesses e objetivos comuns, lícitos e legítimos, com vistas a dialogar com a Administração Pública e, assim, de modo influente, dela obter a consecução de atos, atitudes e decisões almejados.

Convém, ainda, registrar que foram os estadunidenses os primeiros autores a se debruçarem sobre o estudo do papel exercido pelos grupos de pressão e de interesse, nas

¹³ DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=lobby>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

¹⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004. p. 1223.

primeiras décadas do século passado, razão pela qual a terminologia que representa a prática exercida por esses grupos seja o termo *Lobby*, em inglês, e não o seu referente em qualquer outra língua.¹⁵

1.2.1 O Conceito Retirado das Ciências Políticas

Traçando uma concepção propriamente política de *Lobby* (muitas vezes, também, referenciado por *Lobbying* – a prática do *Lobby*), traz-se à colação o conceito dado por Gianfranco Pasquino, inserido em sua obra mestra, elaborada em conjunto com Norberto Bobbio e Nicola Matteucci – verdadeiro *capolavoro* – intitulada Dicionário Político:

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.¹⁶

Com efeito, depreende-se dessa noção política (de Ciências Políticas) que os termos “*grupos de interesse*”, “*intermediários*”, “*desejos dos seus grupos*”, “*transmissão de mensagens*”, e “*representantes especializados*” se perfazem em premissas essenciais ao trabalho do lobista, que visa obter junto às autoridades públicas atos ou decisões condizentes e, mais do que isso, favoráveis aos interesses daqueles pelos quais estão representando.

Pioneiro no estudo do *Lobby* no Brasil, João Bosco Lodi, em 1986, conceituou o termo da maneira seguinte:

Lobby é a ação de influenciar sobre o tomador de decisões na esfera do poder público. A atuação persuasora sobre o poder público. O esforço para influenciar, a tentativa de, a ação para. Por extensão, pode-se chamar de lobby também o grupo de pessoas que exerce essa influência, ou o mecanismo de pressão ou de representação junto ao poder público.¹⁷

¹⁵ RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1974. p. 139.

¹⁶ PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução: Carmen C. Varriale et. al. Coordenação da Tradução: João Ferreira. Revisão Geral: João Ferreira; Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 563-564.

¹⁷ LODI, João Bosco. *Lobby : os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 03.

Desse conceito são destacadas cinco características principais do *Lobby*: 1) a representação em grupo; 2) o objetivo de ingerir nos processos de tomada de decisão; 3) a pressão; 4) o Poder Público como campo de atuação; e 5) os agentes públicos como alvo da influência. Esses elementos fundamentais são identificados nas concepções de *Lobby* utilizadas pela maior parte dos autores do tema.

Nessa linha, registra Andréa Cristina de Jesus Oliveira: “*Entendemos o Lobbying como o processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de cada país*”.¹⁸

Saïd Farhat, em obra intitulada *Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*, expõe a ideia de *Lobby* tal qual um exercício saudável da democracia cidadã, fruto do aprendizado de longos anos na vida pública, notadamente como jornalista, advogado e empresário, observando como as decisões eram e são tomadas no Brasil pelas instituições nacionais, frente os mais variados momentos e níveis de democracia no país.

Para o autor, a melhor definição de *Lobby* a ser adotada seria a de: [...] “*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*”.¹⁹

De forma bastante próxima à de Saïd Farhat, Luiz Alberto dos Santos, em sua tese de doutoramento, sustenta que:

[...] *lobby* indica a atuação (*lobbying*) de um grupo de pressão organizado (*lobby group*) por meio de indivíduos (*lobbyists*) com vistas a apresentar demandas aos tomadores de decisões públicas, fornecer dados e informações, exercer influência, promover o convencimento ou constrangimento e, finalmente, obter decisões favoráveis aos seus interesses ou reivindicações.²⁰

Nesse tocante, releva pautar, ainda, a distinção entre “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, expressões utilizadas muitas vezes como sinônimas (até mesmo ao

¹⁸ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 12.

¹⁹ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 50-51.

²⁰ 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*

Lobby), mas que, na verdade, guardam notada diferenciação, tarefa que será melhor explanada no tópico à continuação.

1.2.1.1 Os Grupos de Pressão e os Grupos de Interesse

A prática do *Lobby* é sempre exercida por intermédio ou de um grupo de pressão ou de um grupo de interesse, e é levada a cabo ou pelos próprios dirigentes do grupo em questão ou por um profissional lobista, articulados para ingerir nos processos de tomada de decisão. De toda sorte, o que é importante ressaltar é que, ainda que comumente usados como sinônimos, grupos de pressão e grupos de interesse são conceitos assaz distintos e que não podem ser confundidos.

O Dicionário Aurélio, no verbete “grupo”, traça a definição de “grupo de pressão”, porém nada menciona acerca de “grupo de interesse”:

Grupo de pressão. Grupo de pessoas com identidade de interesse em determinado campo (p. ex. economia, política, religião, filosofia, etc.) que se organiza para influenciar a opinião pública, ou ações administrativas governamentais, ou diretrizes políticas, etc.²¹

Segundo Saïd Farhat, de um modo geral, os estudiosos sobre o tema, ou mesmo os profissionais que se ativam no setor, tendem a concordar com a seguinte definição dada pelo autor:

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

Grupo de pressão é o grupo de interesses dotado de meios humanos e materiais necessários e suficientes – e da vontade de utilizá-los ativamente – para a promoção dos seus objetivos, até vê-los atingidos. Atua perante toda a sociedade, ou parte dela, ou, ainda, diante de órgãos do Estado – Legislativo ou Executivo –, com competência para mudar ou manter o *status quo* referente ao seu interesse.²²

Para Gianfranco Pasquino, todavia, tem-se que cada grupo inserido dentro da sociedade vai se perfazer em um grupo de interesse diverso:

Estados Unidos e Brasil. 2007. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 87.

²¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. p. 1008.

Grupo de interesse é a expressão mais difundida das três ora em exame, [grupos de interesse, de pressão e lobbying ou lobby] e sua definição mais explícita se acha em Truman para o qual grupo de interesse é “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas”. Esta definição sofre porém de três inconvenientes: de um lado, os vários autores que a usam terminam por fazer de cada erva um feixe, tornando muito genérica a noção de interesse, e por isso analiticamente inservível, de tal modo que, praticamente, cada grupo crescente numa sociedade se torna um grupo de interesse; por outro lado, há, em outros autores, a tendência a reduzir inscôscia mas significativamente todo interesse a um interesse meramente econômico, deixando de lado outros interesses presentes e organizados, como os interesses culturais, religiosos e outros, enfim esta definição não nos permite dizer nada sobre as modalidades de interação entre os vários grupos presentes na sociedade e também sobre o modo preciso em que os mesmos procuram fazer prevalecer seus interesses. Bentley não tinha colocado este problema, pois que, antes de tudo, considerava o grupo como uma categoria analítica e não concreta e, em segundo lugar, identificava o interesse com a atividade. Fazendo assim dava como descontado que todo interesse se exterioriza em formas de atividades, já que podem existir interesses não ativados. Truman procura superar estas objeções usando a expressão grupos de interesse político, mas também ela não é satisfatória na medida em que interesses não políticos podem levar à necessidade de pesquisas de decisões políticas favoráveis, com o fim de se adotar, manter ou ampliar.

Resta portanto 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 concepção 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 oportunidades, 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.²³

Assim sendo, *grosso modo*, deflui desses preciosos fragmentos que grupos de interesse compreendem grupos que se constituem no Corpo Social, dos quais são derivados os grupos de pressão. Noutras palavras, poder-se-ia dizer que o primeiro se perfaz em gênero e o segundo em espécie. Afinal, frente um dado interesse, que é defendido por um determinado grupo, claro está que ele pode, de forma organizada, exercer pressão para ter esses seus interesses garantidos e, dessa forma, influenciar os *decision-makers*.

De fato, e nesse aspecto, ora se discorda de David Truman (que estudou o papel dos grupos no processo político, chegando à conclusão de que não há que se falar em grupo

²² FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 145-146.

de pressão, por entender que esses são apenas uma resultante da mobilização por razões econômicas), uma vez que outros motivos podem ensejar a atuação efetiva de um determinado grupo, de modo que o leve a exercer pressão contra o Legislativo, a Administração Pública ou também contra o próprio Estado, seja por razões meramente econômicas, seja por outras que não podem passar despercebidas, como é o caso das razões ideológicas, religiosas ou demais valores que sejam de interesse de um determinado grupo, de uma dada parcela do Corpo Social, que queira fazer valer seus quereres e ingerir, por exemplo, no processo de tomada de decisões, na conquista de atos e na aprovação ou elaboração de leis.

Anota Saïd Farhat que o *Lobby* costuma ser utilizado 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.²⁴

Tal observação navega a favor da assertiva, apenas aventada, de que grupo de pressão é espécie do qual grupo de interesse é gênero, refutando, assim, a teoria de Truman, que concluiu que a existência dos grupos de pressão é devida apenas pelo cunho econômico, eis que não há que se falar somente em ingerência econômica para um determinado grupo de interesses exercer pressão, “*esforços*”, nas palavras de Saïd Farhat.

Para reforçar esse entendimento traz-se à colação o posicionamento de Paulo Bonavides: “*Os grupos de interesse podem existir organizados e ativos sem, contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser espécie*”.²⁵

Nas palavras de Djalma Patrício resta claro, finalmente, que os grupos de pressão, tal qual os grupos de interesse, unem-se em razão de objetivos comuns (intelectualmente), portanto, nesse aspecto seriam iguais. No entanto, a partir do momento em que um grupo se torna estratégico e passa a exigir politicamente – exercendo pressão política –, a consecução de seus interesses, ele se torna um grupo de pressão. Já o contrário não é possível:

²³ PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. p. 564 [grifos nossos].

²⁴ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 51.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 461.

Os grupos de pressão são sempre grupos de interesse, enquanto, ao contrário, os grupos de interesse não são necessariamente grupos de pressão, porque podem alcançar os objetivos sem recorrer a instrumentos de governamentais e/ou de poder.²⁶

Destarte, tem-se, em síntese, que o *Lobby* se constitui na ação de influenciar, realizada por grupos de pressão ou por profissionais especializados, em benefício dos grupos de interesse, e sobre aqueles que detém prerrogativas bastantes que lhes permitem participar do processo de tomada de decisão no âmbito do Poder Público, de modo a que estes passem a ocupar uma posição desejada pelos variados grupos de interesse do Corpo Social.

1.2.2 A Má Interpretação que o Termo *Lobby* Carrega

Questão que não pode passar despercebida é a atinente à quantidade de pejorativos a qual o termo *Lobby* carrega. Esta, aliás, talvez seja uma das questões cruciais para o deslinde e compreensão do que, de fato, é e significa o *Lobby*, ou o direito ao *Lobbying* e como ele é e pode ser exercido.

Com efeito, o *Lobby* enfrenta – e desde há muito – uma grande barreira: padece de uma forte e pesada carga pejorativa, a qual acaba por lhe roubar seu verdadeiro significado, compreendido, verdadeiramente, como um direito de todos aqueles que querem se fazer representados nos seus interesses.

Confundido ou mesmo empregado no intuito de traduzir reflexamente casos de corrupção, desvio de dinheiro público, tráfico de influência, troca de interesses, “jogadas feitas por baixo do pano”, exceções às regras gerais, “luvas”, entre outros, essa carga pejorativa se perfaz num problema vivenciado não apenas no Brasil, mas em muitos países, como é o caso dos Estados Unidos da América, onde, reitera-se, seu exercício é regulamentado e estruturado, ou em países que discutem sua normatização: Reino Unido, Portugal e Itália, entre muitos outros, sobremaneira na Europa.

É, portanto, de se considerar a existência de todos esses pejorativos, eis que atribuída conotação não teria surgido sem uma fundada razão. Nesse sentido, como enfatizou Leda Boechat Rodrigues, “*de início, o lobby, visto restritamente como a cabala*

²⁶ PATRÍCIO, Djalma. *Poder, grupos de pressão e meios de comunicação*. Blumenau: FURB, 1998. p.22.

nos corredores do Congresso, consistia sobretudo na influência direta e recorria frequentemente ao suborno".²⁷

Assim, determinadas regulamentações foram expedidas (*Acts*), notadamente nos Estados Unidos, com o fito de combater essas práticas ilegais que, por meio de privilégios, favores e subornos acabavam por, muitas das vezes, "comprar" a decisão de alguns congressistas, no encontro de interesses de uma pequena minoria, proporcionando monopólios e, pior ainda, contribuindo drasticamente para que um direito de representação passasse a ter grande conotação pejorativa.

De toda sorte, resta evidente que muita corrupção existe nesse meio e isso ocorre, como bem asseverou Cristiane Avizú, "*quando as coisas não são feitas às claras, oportunidade em que começam a surgir desconfianças e o assunto passa a ser tratado como inescrupuloso*",²⁸ mas é, justamente, por se ter essa constatação e entender que, dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, no qual caminha a nossa sociedade, que o *Lobby* deva ser legalizado de forma célere e eficaz a fim de se verem evitados os favoritismos e interesses que não os do Corpo Social, respeitado na sua composição e diferenciação. Afinal, acredita-se que um direito (o direito ao *Lobbying*) não pode permanecer sobrestado em razão dos descabimentos empreendidos por uma dada parcela da sociedade, fato que, desde sempre, deve ser repudiado.

Outrossim, como oportunamente se demonstrará, em análise à normatização do *Lobby* nos Estados Unidos (Parte I – Capítulo 2), evitar a corrupção e o desvio de finalidade do que é propriamente o *Lobbying* é possível, eis que a última emenda ao *Lobbying Disclosure Act* (legislação estadunidense), empreendida em 2007, preceituando o combate à corrupção como um dos seus objetivos/finalidades para a sua edição, desceu a minúcias de tal sorte que proibiu até mesmo presentes e agrados de valores superiores a US\$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares dos Estados Unidos) aos agentes públicos, evitando assim qualquer avidez por vantagens pessoais, com o que se deve parabenizar e reconhecer a oportuna atuação do legislador estadunidense nesse ponto.

Existe, todavia, quem refute a existência de conexão entre *Lobby* e corrupção, negando a atribuição de qualquer carga pejorativa ao termo em comento. Para Luigi

²⁷ RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. p. 140.

²⁸ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito*. p. 65.

Graziano, que, em *O Lobby e o Interesse Público*, analisa o *Lobby* enquanto sistema de pressão:

Fazer lobby não é corrupção. Apesar de algumas “áreas cinzentas”, há uma clara percepção entre os representantes de interesses privados e as autoridades públicas dessa diferença. Não surpreende, portanto, que a área na qual o lobby e a corrupção se interpenetram de maneira mais perigosa seja a do financiamento de campanhas eleitorais.

Todavia, em princípio, a linha de demarcação é bastante nítida. O lobby é a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis por intermédio de uma panóplia de esquemas que, em princípio, excluem a troca desonesta de favores. O próprio fato de que instituições de prestígio – desde universidades respeitadas, como Princeton e Harvard, até governadores de estados e a Conferência da Igreja Católica Americana (organização dos bispos americanos), e uma série de outras – recorram normalmente ao lobby diretamente ou por intermédio das suas associações, reforça aos olhos do público a distinção entre a fisiologia e a patologia do lobby.

De um modo geral, pode-se dizer que o lobby e a corrupção tendem a se excluir mutuamente. O lobby é um empreendimento caro e de resultados incertos. Não haveria necessidade de armar esquemas tão dispendiosos se houvesse disponibilidade de meios mais diretos e eficazes, embora talvez a custos comparáveis. Acredito, por exemplo, que há muito pouco espaço para o lobby na Rússia, onde a corrupção já se generalizou e assumiu dimensões sistêmicas.²⁹

Ainda que não se reconheça uma aproximação, razão da confusão, entre o *Lobby* e a corrupção (que é, justamente, o que se deve separar, evitar, com sua normatização), até certa parte admitida, porém não enfatizada, por Luigi Graziano, como “zona cinzenta”, é de se reiterar, com certo pesar, que o *Lobby* ainda reste atrelado à referida carga pejorativa.

Infelizmente, ainda são muitos os indivíduos que empreendem atividades ilícitas a fim de influenciar o processo de tomada de decisão junto ao Legislativo ou Executivo, os quais, quando descobertos, acabam passando para a sociedade uma imagem de que essas práticas são comuns em meio a essa atividade, ensejando grande preconceito por parte da opinião pública, fato que, todavia, vem mudando com a regulamentação da prática do *Lobbying* (nos países que a empreenderam), e é o que se acredita eficaz quando adotada também pelo Brasil.

Acertadamente, toda essa confusão – por óbvio devida, em grande parte, aos agentes que se vendem por presentinhos, favores ou demais práticas ilícitas que, quando transparentes, levam a opinião pública a entender o *Lobby* como sendo o mecanismo apto a permeiar o processo de tomada de decisão do Estado, a fim de corroborar os interesses

²⁹ GRAZIANO, Luigi. *O lobby e o interesse público* [on line]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2014.

peçoais de poucos, por exemplo – deve logo terminar com a regulamentação do *Lobby*, uma vez que ser lobista é “coisa para gente honesta”.

Nesse diapasão, Saïd Farhat aponta de forma bastante interessante e com a finalidade de desmistificar e bem conceituar o que é e o que deve ser entendido por *Lobby*, tudo aquilo que interpreta como “o que não é *Lobby*, ou não deve ser”. Noutras palavras, para justificar a importância do direito e da prática do *Lobbying*, ele estabelece uma linha de raciocínio por meio da qual aponta o que não é *Lobby* e o que não deve ser compreendido como atividade de lobista.

Engajado na tentativa de esclarecer o que representa a legítima atividade de *Lobby* – a qual, diga-se de passagem, Farhat praticou ao longo de anos, notadamente na profissão de jornalista – evitando, assim, que sua prática seja “*confundida com suas deturpações, abusos, impropriedades e contrafações*”³⁰, estabelece uma pequena lista, porém muito válida, do que *Lobby* não é:

- 1) tráfico de influência ou intercâmbio de interesses;
- 2) jogadas escusas, “por baixo do pano”;
- 3) uso de dinheiro para obter favores, “tratamento especial”, exceções às regras gerais;
- 4) também não é tudo aquilo mais bem caracterizado e entendido, sob a rubrica própria, pelo nome certo de corrupção.³¹

Ainda na tentativa de esclarecer e, a bem da verdade, defender a atividade e a prática do *Lobby*, Farhat traça também, com base em sua experiência, “*coisas que o lobista honesto não faz*”, as quais, cabe ressaltar, fazem parte da política que ele sempre buscou adotar em sua empresa (Semprel): “1. *Nós não ganhamos concorrências*; 2. *Nós não trabalhamos para anônimos*; 3. *Nós não vendemos a nossa consciência*; e 4. *Nós não lavamos dinheiro sujo*”.³²

Não obstante a adoção de tais políticas de conduta resulte na “estupefação” de muitos de seus clientes e, em linhas práticas, acabe resultando num trabalho mais difícil, com menos contas e menor lucratividade, como bem adverte o autor, eis que se criou no Brasil todo um folclore a respeito do *Lobby* (a opinião pública, dividida, acredita que o lobista pode tudo, ou que nada pode, ou, ainda, que o dinheiro – notadamente o passado “por baixo do pano” – se perfaz no mecanismo hábil a solucionar todos os problemas com

³⁰ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p.71.

³¹ *Ibidem*, p. 71-72.

³² *Ibidem*, p. 72.

os quais um indivíduo pode vir a se deparar ao trabalhar com o Governo), não se pode deixar de perceber que uma coisa se torna, de fato, cristalina: à parte de toda a habilidade, convicção e capacidade que um lobista deve ter para apresentar de forma convincente suas razões, em defesa de quem está representando, toda a sua atuação se envolve “no meio”, justamente onde a verdade costuma encontrar seu abrigo, perto de quem pode tomar uma decisão num determinado sentido ou num outro, negociando uma solução caso a caso.³³ E é, oportunamente, toda essa prática que ronda, se relaciona, intervém, negocia nesse “meio” que deve ser objeto de regulamentação por parte do Estado, único método de desmistificar e, mais ainda, dar voz e valorizar a atividade do lobista, a qual, acertadamente, deve se pautar na ética, no bom senso e na honestidade, de modo a fazer tudo às claras e colimando com o verdadeiro fim do *Lobby*: exercer um direito de todos, de representação.

1.2.3 Conceito Jurídico

Antes de se abordar o conceito jurídico de *Lobby*, parece necessário seja especificado o que deve ser entendido, propriamente, por conceito jurídico.

De acordo com Horacio Spector, os conceitos jurídicos enquanto definições jurídicas podem ser divididos em dois sentidos diferentes: 1) em definições contidas em um determinado sistema jurídico; e 2) em definições que vão estabelecer o significado de termos utilizados para se formular proposições de direito (por exemplo, “direito subjetivo”, “letra de câmbio”, “responsabilidade” etc.).³⁴

No primeiro caso, as definições contidas em um determinado sistema jurídico são chamadas, pelo autor, de “definições legais”. Já no segundo caso, as definições que vão estabelecer o significado de termos utilizados para se formular proposições de direito são chamadas de “definições jurídicas”.

A respeito das “definições legais” Carlos Alchourrón e Eugenio Bulygin defendem haver sobre elas duas teses: a “tese normativista” e a “tese da função identificadora”:

³³ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 71-74.

³⁴ SPECTOR, Horacio. Definiciones jurídicas. In: GARZÓN VALDÉS, Ernesto; LAPORTA, Francisco J. *El derecho y la justicia*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2000. 285-291. p. 285.

Para a tese normativista, as definições legais são normas que obrigam a todos os que usam e aplicam as normas jurídicas a usar essas definições, isto é, a entender as expressões correspondentes no sentido que o legislador lhes atribui.[...] Segundo a tese da função identificadora – que Alchourrón e Bulygin subscrevem – as definições legais servem para identificar as normas que contém termos definidos. Normalmente, o legislador entende os termos que aparecem nas normas que edita de acordo com o uso comum. Mas quando decide se afastar desse uso, pode incluir na lei uma definição que estipule o significado que deverá possuir determinada palavra.³⁵

Nesse sentido, pode-se verificar que: a) de acordo com a “tese normativista” as “definições legais” se perfazem em normas que prescrevem uma determinada conduta linguística; e b) sob a ótica da “tese identificadora” as “definições legais” possuem a função de identificar a norma elaborada pelo legislador.

Novamente, recorrendo a Horacio Spector, observa-se que, no que concerne às “definições jurídicas”, estas podem ser compreendidas por “definições informativas”, uma vez que possuem a função de informar o significado que um termo jurídico possui³⁶.

Apoiando-se em Herbert Lionel Adolphus Hart, Horacio Spector entende que as “definições jurídicas” possuem essa característica informativa e são contextualizadas a fim de que um determinado termo jurídico sob análise possa ser justificado e seja compreendido do modo mais próximo ao da intenção da autoridade que emanou determinada norma jurídica e que se valeu de uma dada expressão definida³⁷.

No *Curso de Direito Administrativo*, Celso Antônio Bandeira de Mello ao tratar do tema “Atos Administrativos”, faz acurada exposição sobre os conceitos jurídicos, entendendo-os, preliminarmente, como não sendo mais que “*termos relacionadores de normas, pontos de aglutinação de efeitos de direito*”, não passando, portanto, “*de sistematizações, de classificações*”.³⁸

De forma aprofundada, entende o autor que:

³⁵ “Para la tesis normativista, las definiciones legales son normas que obligan a todos los que usan y aplican las normas jurídicas a usar esas definiciones, es decir, a entender las correspondientes expresiones en el sentido que el legislador les atribuye”. [...] “Según la tesis de la función identificadora – que Alchourrón y Bulygin suscribe –, las definiciones legales sirven para identificar las normas en las que figuran los términos definidos. Normalmente, el legislador entiende los términos que figuran en las normas que emite de acuerdo con el uso común. Pero cuando decide apartarse de ese uso, puede incluir en la ley una definición que estipula el significado que asignará a determinada palabra”. SPECTOR, Horacio. *Definiciones jurídicas*. p. 285 (Tradução nossa).

³⁶ SPECTOR, Horacio. *Definiciones jurídicas*. p. 290.

³⁷ *Ibidem*, p. 290.

³⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 376-377.

Como o Direito resume-se a “imputar certas consequências a determinados antecedentes”, o trabalho do jurista consiste em conhecer a *disciplina aplicável às diversas situações*. Ora, o procedimento lógico requerido para organizar tal conhecimento e torná-lo produtivo, eficiente, supõe a identificação das situações aparentadas entre si quanto ao regime a que se submetem.

Cada bloco ou grupo de situações *parificadas pela unidade de tratamento legal* recebe – para fins de organização do pensamento – um nome, que é a rotulação de um conceito; vale dizer: o simples enunciado da palavra evoca no espírito uma noção complexa, formada pelos diversos elementos agregados em uma unidade, que deram margem ao conceito jurídico. Este, portanto, nada mais é que a *sistematização*, a organização, a classificação, pois, mediante a qual foram agrupados mentalmente, em um todo unitário, determinados acontecimentos qualificados pelo Direito.

Em suma: cada conceito é um conjunto. O critério de inclusão ou exclusão de alguma realidade para formar o conjunto (o conceito) muitas vezes é, de antemão, construído pelo direito positivo, ao passo que, outras vezes, não há esta prévia aglutinação de componentes. Quando é outorgado pelo próprio direito positivo, o estudioso já encontra *pronta*, organizada previamente, uma relação de situações que o direito unificou ao eleger, por antecipação, os fatores que ditam a intrusão de tais ou quais realidades jurídicas, de tais ou quais “fatos”, dentro do conjunto (conceito). [...]

Diversamente, quando a lei não aglutina previamente certas realidades debaixo de uma nomenclatura, é o estudioso do Direito quem trata de promover estas aglutinações. Para tanto toma (ou pelo menos deve tomar) como referenciais uma coleção de traços arrecadados no direito positivo e, com base neles, constrói o conceito jurídico que lhe interessa. Este funciona como *continente* de um plexo de situações e realidades em que comparecem os traços que – consciente ou inconscientemente – adotou como radicais dos “fatos” erigidos em *conteúdo* do conceito que formula.

Sendo este o processo lógico de formação dos conceitos *que não foram antecipadamente elaborados pela lei como produto pronto e acabado*, pode-se entender porque há *certa* liberdade na composição deles e porque são variáveis conforme o doutrinador que os propõe, sem que disto redunde, necessariamente, o caráter errôneo de um dos conceitos postos em conflito.

As divergências podem ocorrer com respeito às propriedades imputadas ao objeto, isto é, aos traços de similitude adotados, como podem suceder em relação à quantidade de elementos escolhidos para tal fim. Em síntese: os traços colecionados por quem formula um conceito não são sempre os mesmos respigados por outros estudiosos, surgindo daí, inevitavelmente, conceitos diversos, objetos de pensamento de diferentes extensões, ou, por qualquer modo, descoincidentes.

Percebe-se, pois, que um conceito é a operação lógica pela qual se fixam *pontos de referência convencionais*, que servem como indicadores de realidades parificadas pelos pontos de afinidade previamente selecionados por quem o formulou. Em suma: o conceito é uma delimitação de objetos de pensamento sintetizados sob um signo breve adotado para nomeá-lo (uma palavra). Ora, nada constrange logicamente um estudioso a proceder tal delimitação de maneira coincidente com a realizada por outro jurista.³⁹

Por fim, salienta o caráter funcional que os conceitos possuem, esclarecendo, por oportuno, que esses não podem ser tomados por verdadeiros, certos, absolutos:

³⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 382.

Vale notar que a pacificação doutrinária ou jurisprudencial – quando ocorra – em torno de um conceito, não significa, de modo algum, que este sucesso se deva ao fato de ter sido encontrado o conceito “verdadeiro”, o “certo”. Em verdade, dado o caráter *convencional* do conceito, terá havido simplesmente a imposição ou a difusão maior dele, em face do prestígio de quem o propôs ou, afinal, por qualquer outra razão que haja contribuído para a adoção daquele “padrão”, daquele “modelo” representativo de um conjunto de elementos arrecadados nas indicações do direito positivo.

De todo o exposto, percebe-se que é completamente vã a procura de um conceito *verdadeiro*, excludente de quaisquer outros, por falsos, com *validade universal* [...] É erro especialmente vitando supor que o *produto* de uma associação de realidades agrupadas em função de um *dado direito positivo*, possa ou, sobretudo, *deva* ser reconhecida como a *verdadeira*, a *correta*, em outros direitos positivos. Se tal atributo, frequentemente, consoante se expôs, não pode ser irrogado nem mesmo no interior de um mesmo sistema jurídico-positivo, dado o caráter convencional dos conceitos não formulados pelo sistema normativo, muito menos poderiam ambicionar esta qualificação com pretensões à universalidade.

Portanto, reunião de pontos de afinidade colecionados a partir de um sistema jurídico-positivo pode até mesmo impor-se como paradigma de um conceito, influenciando, então, outras legislações ou sendo reproduzida pelos doutrinadores estanhos ao país onde se originou. Tal fato, porém, não lhe confere a prerrogativa de ser “o conceito universalmente verdadeiro”, ainda que lhe outorgue um carisma de prestígio nos vários países cujos estudiosos prestem reverência a noções advindas de centros cientificamente bem reputados.⁴⁰

Eis, então, a razão da importância de todo termo, no caso o *Lobby*, ser bem definido (porém, não necessariamente universal) e possuir conceito jurídico compreensível por todos. Com razão, uma vez melhor delimitado o seu significado, diminuem-se interpretações errôneas ou equivocadas (mas que, todavia, podem continuar a acontecer, uma vez que, como bem observado por Celso Antônio Bandeira de Mello, os conceitos atendem a uma funcionalidade e não impõem uma verdade absoluta), o que, aliás, pode contribuir com a diminuição da carga pejorativa, a qual, como visto, o termo carrega.

Diante dessas considerações, pode-se verificar que como o *Lobby* ainda não foi normatizado, pelo menos no ordenamento jurídico pátrio – proposta, aliás, defendida pelo presente estudo –, tem-se por certo que não há – no Brasil e, mais especificamente, na seara jurídica – um conceito jurídico para o termo, ou, melhor dizendo, uma definição legal ou jurídica que o conceitue (situação que perdurará até que a atividade seja regulamentada no País).

Caso, no entanto, seja observado o direito estrangeiro, especificamente, dos países nos quais o *Lobby* já foi legalizado, como é o caso notório dos Estados Unidos da América, ou mesmo do Canadá e, mais recentemente, do Chile, nesses casos, sim, encontra-se uma

⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 384-385.

definição legal, jurídica e bem delimitada para o termo *Lobby*, a qual pode ser aproveitada para o conceito jurídico do termo no Brasil (com a ressalva de que – acompanhado o raciocínio anterior – os conceitos obtidos do direito positivo estrangeiro não são, necessariamente, universais, certos, ou verdades absolutas).

Assim, consultada a legislação estadunidense, tem-se que o conceito jurídico de *Lobby* (definido pela própria Lei), por força da Seção nº 3, item nº 7, do *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, e empregado como sinônimo de *Lobbying* (a atividade de se fazer *Lobby*), é definido da maneira seguinte:

ATIVIDADES DE LOBBYING. - O Termo "atividades de *Lobbying*" abarca os contatos de *Lobby* e os esforços empreendidos para se obter esses contatos, incluindo a preparação e o planejamento de atividades, pesquisas e demais trabalhos de fundo que se façam necessários, em cada caso, utilizados para o estabelecimento de contatos e para a coordenação das atividades de *Lobbying* empreendidas por outros (lobistas).⁴¹

O item nº 8, do *Lobbying Disclosure Act*, guarda, também, elevada importância, uma vez que ao definir o que é *Lobbying Contact* (contatos de *Lobbying*), acaba por complementar o que se tem por *Lobbying Activities* (atividades de *Lobbying*):

CONTATOS DE LOBBYING. – (A) DEFINIÇÃO. – O termo “contatos de *lobbying*” compreende qualquer comunicação oral ou escrita (incluída a comunicação eletrônica) estabelecida com um membro/funcionário do Poder Executivo ou com um membro/funcionário do Poder Legislativo, feita em nome de um cliente e que guarde respeito a:

- (i) elaboração, alteração ou adoção de legislação federal (incluídas as propostas legislativas);
- (ii) elaboração, alteração ou adoção de norma federal, regulação, ordem do Executivo ou qualquer outro programa, política ou posição do Governo dos Estados Unidos da América;
- (iii) administração ou execução de um programa ou política federal (incluindo a negociação, premiação ou a administração de um contrato federal, subsídio, empréstimo, permissão ou licença); ou
- (iv) nomeação ou confirmação de uma pessoa para uma determinada ocupação a ser confirmada pelo Senado.^{42 43}

⁴¹ “**LOBBYING ACTIVITIES.** — The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.” UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying disclosure act: Definitions* [2 U.S.C. 1602]. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm>. Acesso em: 28 set. 2014. (Tradução nossa).

⁴² “**LOBBYING CONTACT.** — (A) DEFINITION.—The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to: (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals);(ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;(iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or

A regulamentação estadunidense (de âmbito federal) abarca, ainda, a definição do termo *Lobbyist* (lobista), isto é, da pessoa que pratica a atividade do *Lobby*, no item nº 10, do *Lobbying Disclosure Act*, a saber:

LOBISTA. – O termo "lobista" abrange qualquer indivíduo que seja empregado ou mantido por um cliente que o financie ou lhe dê qualquer outra forma de compensação pelos seus serviços que incluam mais de um contato de *Lobby*, e cujas atividades de *Lobbying* representem menos de vinte por cento do tempo dedicado a essa prestação de serviços desenvolvida por esse indivíduo para um cliente ao longo de um período de três meses.⁴⁴

Fruto de uma regulamentação já antiga, verifica-se que o termo *Lobby*, mas não somente, senão também os termos *Lobbying* (prática) e *Lobbyist* (pessoa), possuem definição legal havida em normas de cada Estado da Federação estadunidense, conforme demonstra pesquisa realizada pelo *National Conference of State Legislatures*.⁴⁵

A título de exemplo, citam-se as definições encontradas nos ordenamentos jurídicos dos Estados confederados de Washington, Nova York e Califórnia, respectivamente:

Washington (Washington Code – RCW 42.17A.005):

LOBBY e LOBBYING significam a tentativa de influenciar a aprovação ou rejeição de qualquer legislação pelo legislador do Estado de Washington, ou a adoção ou rejeição de qualquer norma, padrão, taxa ou qualquer outro ato legislativo de qualquer agência estatal que esteja ao abrigo da *Administrative Procedure Act*, capítulo 34.05 RCW. Nem o lobby, nem o lobbying incluem os atos de comunicação de uma associação ou organização com os membros dessas associações ou organizações.

LOBISTA inclui qualquer pessoa que pratique o lobby, seja em nome próprio, seja em nome de outrem.

license); or (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate". UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying disclosure act*. ob. cit. (Tradução nossa).

⁴³ Interessante seja observado, também, que o item nº 8, do *Lobbying Disclosure Act* (cujo texto integral encontra-se no Anexo), traz, ainda, um rol de "exceções" sobre o que o *Lobbying Contact* não é, o que acaba por definir, em grande parte, o significado da própria atividade e delimitar a atuação dos lobistas. À guisa de exemplo, cita-se: "O termo "contatos de lobbying" não inclui a comunicação que é –" [...] "(ii) feita por um representante de uma organização de mídia com o propósito de conhecer e receber informações e disseminar notícias e informações para o public." UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying disclosure act*. ob. cit. (Tradução nossa).

⁴⁴ "LOBBYIST. —The term "lobbyist" means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a 3-month period." UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying disclosure act*. ob. cit. (Tradução nossa).

⁴⁵ NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES [Conferência Nacional de Legislatura do Estado – Legislativo dos EUA]. *How States define lobbying and lobbyist*. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobby-definitions.aspx>>. Acesso em: 01 out. 2014.

EMPREGADOR DO LOBISTA significa a pessoa ou o grupo de pessoas por quem o lobista é empregado e toda e qualquer pessoa por quem o/a lobista é remunerado por atuar como lobista.⁴⁶

Nova York (New York – Legislative Law § 1-c):

LOBBYING ou ATIVIDADES DE LOBBYING devem significar e abranger qualquer tentativa de influenciar: (i) a aprovação ou rejeição de qualquer legislação ou resolução por qualquer casa do legislativo estadual, incluindo mas não se limitando à introdução ou tentativa de introdução de tal legislação ou resolução ou aprovação ou rejeição de qualquer legislação pelo Governador; (ii) a adoção, emissão, rescisão, modificação ou termos de uma ordem executiva governamental; (iii) a adoção ou rejeição de qualquer regra ou regulação que tenha força ou efeito de lei por uma agência estatal; (iv) a resolução de qualquer processo de tomada de decisão que envolva taxa aplicada por parte de uma agência estatal; (v) qualquer determinação: (A) por um agente público, ou por uma pessoa ou entidade que trabalhe em cooperação com um agente público relativo às aquisições governamentais, ou (B) por um agente público ou um empregado do sistema judicial unificado, ou por uma pessoa ou entidade que trabalhe em cooperação com um agente público ou empregado do sistema judicial unificado relativo às aquisições governamentais; (vi) a aprovação, rejeição, implementação ou administração de pactos tribais do Estado, memorandos de entendimento, ou quaisquer outros acordos tribais do Estado e quaisquer outras ações do Estado relacionadas à Classe III prevista no 25 U.S.C § 2701, salvo a extensão da designação de tais atividades como “lobbying”, a qual é proibida por lei federal, a *Indian Gaming Regulatory Act*, por agentes públicos ou por pessoa ou entidade que trabalhe em cooperação com um agente público em relação à tal aprovação, rejeição, implementação ou administração; (vii) a aprovação ou rejeição de qualquer lei local, portaria, resolução ou regulação de qualquer municipalidade ou subdivisão dessa; (viii) a adoção, emissão, rescisão, modificação ou termos de um decreto editado pela chefia do Executivo de uma determinada municipalidade; (ix) a adoção ou rejeição de qualquer norma, regulação ou resolução que tenha força ou efeito de lei local, portaria, resolução ou regulação; ou (x) a resolução de qualquer processo de tomada de decisão que envolva taxa aplicada por qualquer municipalidade ou subdivisão dessa.

LOBISTA significa qualquer pessoa ou organização mantida, empregada ou designada por um cliente com a finalidade de empreender o lobbying.⁴⁷

⁴⁶ “*LOBBY and LOBBYING each mean attempting to influence the passage or defeat of any legislation by the legislature of the state of Washington, or the adoption or rejection of any rule, standard, rate, or other legislative enactment of any state agency under the state Administrative Procedure Act, chapter 34.05 RCW. Neither “lobby” nor “lobbying” includes an association’s or other organization’s act of communicating with the members of that association or organization. LOBBYIST includes any person who lobbies either in his or her own or another’s behalf. LOBBYIST’S EMPLOYER means the person or persons by whom a lobbyist is employed and all persons by whom he or she is compensated for acting as a lobbyist.*” NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES [Conferência Nacional de Legislatura do Estado – Legislativo dos EUA]. *How States define Lobbying and Lobbyist*. ob. cit. (Tradução nossa).

⁴⁷ “*LOBBYING or LOBBYING ACTIVITIES shall mean and include any attempt to influence: (i) the passage or defeat of any legislation or resolution by either house of the state legislature including but not limited to the introduction or intended introduction of such legislation or resolution or approval or disapproval of any legislation by the governor; (ii) the adoption, issuance, rescission, modification or terms of a gubernatorial executive order; (iii) the adoption or rejection of any rule or regulation having the force and effect of law by a state agency; (iv) the outcome of any rate making proceeding by a state agency; (v) any determination: (A) by a public official, or by a person or entity working in cooperation with a public official related to a governmental procurement, or (B) by an officer or employee of the unified court system, or by a person or entity working in cooperation with an officer or employee of the unified court system related to a governmental procurement; (vi) the approval, disapproval,*

Califórnia (California Code – Government Code Section – 82039):

LOBISTA (a) qualquer pessoa que receba dois mil dólares dos Estados Unidos (US\$ 2.000,00) ou mais dentro do período de um mês, à exceção de reembolsos de despesas razoáveis de viagens, ou que tenha como principais deveres, na qualidade de empregado, a comunicação/contato direto ou por meio de agentes com qualquer ocupante de cargo eletivo, agentes públicos ou membros do Legislativo, com o propósito de influenciar a ação legislativa ou administrativa. (b) Para propósitos de subdivisão (a), atuar perante a Comissão de Serviços Públicos constitui “ação administrativa” caso se enquadre em algumas das definições estabelecidas nas subdivisões (b) ou (c) da Seção 82002. No entanto, uma comunicação (contato) feita com o propósito de influenciar esse tipo de Comissão de Serviços Públicos não será enquadrada na subdivisão (a) caso essa comunicação se dê por meio de uma audiência pública, oficina pública (workshop) ou outra modalidade de participação pública (fórum) da qual o processo (de tomada de decisão) faz parte, ou se a comunicação estiver incluída no registro oficial desse processo.⁴⁸

Do cotejo dos conceitos dos termos definidos pela legislação de cada um desses Estados apresentados, percebe-se que, embora haja maior ou menor detalhamento de atividades, atribuição de teto de valores recebidos, maior ou menor regulamentação (sem prejuízo da norma federal – *Lobby* no âmbito da União), eles estão em sintonia, com definições bem próximas e parecidas.

Noutras palavras, e recorrendo à lição magistral de Celso Antônio Bandeira de Mello, verifica-se que a legislação estadunidense tem caminhado para a adoção de um

*implementation or administration of tribal-state compacts, memoranda of understanding, or any other tribal-state agreements and any other state actions related to Class III gaming as provided in 25 U.S.C. § 2701, except to the extent designation of such activities as "lobbying" is barred by the federal Indian Gaming Regulatory Act, by a public official or by a person or entity working in cooperation with a public official in relation to such approval, disapproval, implementation or administration; (vii) the passage or defeat of any local law, ordinance, resolution, or regulation by any municipality or subdivision thereof; (viii) the adoption, issuance, rescission, modification or terms of an executive order issued by the chief executive officer of a municipality; (ix) the adoption or rejection of any rule, regulation, or resolution having the force and effect of a local law, ordinance, resolution, or regulation; or (x) the outcome of any rate making proceeding by any municipality or subdivision thereof. **LOBBYIST** means every person or organization retained, employed or designated by any client to engage in lobbying.” NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES [Conferência Nacional de Legislatura do Estado – Legislativo dos EUA]. *How States define lobbying and lobbyist*. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobby-definitions.aspx>>. Acesso em: 01 out. 2014. (Tradução nossa).*

⁴⁸ “**LOBBYIST** (a) means any individual who receives two thousand dollars (\$2,000) or more in economic consideration in a calendar month, other than reimbursement for reasonable travel expenses, or whose principal duties as an employee are, to communicate directly or through his or her agents with any elective state official, agency official, or legislative official for the purpose of influencing legislative or administrative action. (b) For the purposes of subdivision (a), a proceeding before the Public Utilities Commission constitutes "administrative action" if it meets any of the definitions set forth in subdivision (b) or (c) of Section 82002. However, a communication made for the purpose of influencing this type of Public Utilities Commission proceeding is not within subdivision (a) if the communication is made at a public hearing, public workshop or other public forum that is part of the proceeding, or if the communication is included in the official record of the proceeding.” NATIONAL CONFERENCE OF STATE

“padrão”, de um “modelo” para conceituar esses termos, já que observado o “representativo de um conjunto de elementos arrecadados nas indicações do direito positivo”.⁴⁹

De igual sorte, consultada a legislação canadense (*Lobbyists Registration Act*, de 1998 – da província de Ontário), pode-se observar que o *Lobby* foi conceituado da maneira seguinte, assaz semelhante à estadunidense (federal e estados federados):

“lobby” significa, (a) em relação ao lobista consultor referido na seção 4 e ao lobista interno [da Casa] referido nas seções 5 ou 6, a comunicação com um titular de cargo público na tentativa de influenciar, (i) o desenvolvimento de qualquer proposta legislativa do Governo de Ontário ou de um membro da Assembleia Legislativa, (ii) a introdução de qualquer projeto de lei ou resolução na Assembleia Legislativa ou a aprovação, rejeição ou emenda de qualquer projeto de lei ou resolução que tramite perante a Assembleia Legislativa, (iii) a elaboração ou emenda de qualquer regulação definida na Parte III (Regulações) da *Legislation Act*, de 2006, (iv) o desenvolvimento ou emenda de qualquer política ou programa do Governo de Ontário ou a extinção de qualquer programa do Governo de Ontário, (v) uma decisão do Conselho Executivo para transferir da Coroa, mediante apreciação, de todos ou parte, ou qualquer interesse em ou ativo de, quaisquer negócios, empresas ou instituições que forneçam bens ou serviços para a Coroa ou para o público, (vi) uma decisão do Conselho Executivo, de um comitê do Conselho Executivo ou de um ministro da Coroa que encarregue ao setor privado, ao invés da Coroa, o fornecimento de bens e serviços a ela, (vii) a concessão de qualquer subvenção, contribuição ou outro benefício financeiro por ou em nome da Coroa, e (b) em relação ao lobista consultor referido na seção 4 apenas, (i) a comunicação com um titular de cargo público na tentativa de influenciar a concessão de qualquer contrato por ou em nome da Coroa, ou (ii) o agendamento de uma reunião entre um titular de cargo público e qualquer outra pessoa; (“exercício de pressão” [do francês, “exercer des pressions”, que igualmente significa lobby]).⁵⁰

LEGISLATURES [Conferência Nacional de Legislatura do Estado – Legislativo dos EUA]. *How States define lobbying and lobbyist*. ob. cit. (Tradução nossa).

⁴⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 384.

⁵⁰ ““lobby” means, (a) in relation to a consultant lobbyist referred to in section 4 and an in-house lobbyist referred to in section 5 or 6, to communicate with a public office holder in an attempt to influence, (i) the development of any legislative proposal by the Government of Ontario or by a member of the Legislative Assembly, (ii) the introduction of any bill or resolution in the Legislative Assembly or the passage, defeat or amendment of any bill or resolution that is before the Legislative Assembly, (iii) the making or amendment of any regulation as defined in Part III (Regulations) of the *Legislation Act*, 2006, (iv) the development or amendment of any policy or program of the Government of Ontario or the termination of any program of the Government of Ontario, (v) a decision by the Executive Council to transfer from the Crown for consideration all or part of, or any interest in or asset of, any business, enterprise or institution that provides goods or services to the Crown or to the public, (vi) a decision by the Executive Council, a committee of the Executive Council or a minister of the Crown to have the private sector instead of the Crown provide goods or services to the Crown, (vii) the awarding of any grant, contribution or other financial benefit by or on behalf of the Crown, and (b) in relation to a consultant lobbyist referred to in section 4 only, (i) to communicate with a public office holder in an attempt to influence the awarding of any contract by or on behalf of the Crown, or (ii) to arrange a meeting between a public office holder and any other person; (“exercer des pressions”).” QUEEN’S PRINTER FOR ONTARIO [Imprensa Oficial da Rainha para Ontário]. *Lobbyists Registration Act*. Disponível em: <http://www.elaws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_98l27_e.htm>. Acesso em: 03 out. 2014. (Tradução nossa). [grifos nossos].

Ocorre o mesmo quando analisada a novel legislação chilena sobre o *Lobby*, a “*Ley del Lobby*”, Lei nº 20.730, de 08 de março de 2014:

Artigo 2º. – Para os efeitos desta lei se entenderá por:

1) Lobby: aquela gestão ou atividade remunerada, exercida por pessoas físicas ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tem por objeto promover, defender ou representar qualquer interesse particular, para influenciar nas decisões que, no exercício de suas funções, devam adotar os sujeitos passivos indicados nos artigos 3º e 4º.

O anterior inclui os esforços específicos para influenciar no processo de tomada de decisões públicas e alterações nas políticas, planos ou programas, em discussão ou em desenvolvimento, ou sobre qualquer medida implementada ou matéria que deva ser resolvida pelo funcionário, autoridade ou órgãos públicos correspondentes, bem como para se evitar tais decisões, alterações e medidas.

2) Gestão de interesse particular: aquela gestão ou atividade exercida por pessoas físicas ou jurídicas, chilenas ou estrangeiras, que tem por objeto promover, defender ou representar qualquer interesse particular, para influenciar nas decisões que, no exercício de suas funções, devam adotar os sujeitos passivos indicados nos artigos 3º e 4º.

3) Registro de agenda pública: registros de caráter público, nos quais os sujeitos passivos devem incorporar a informação estabelecida no artigo 8º.

4) Interesse particular: qualquer propósito ou benefício, que sejam, ou não, de caráter econômico, de uma pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, ou de uma associação ou entidade determinada.

5) Lobista: a pessoa física ou jurídica, chilena ou estrangeira, remunerada, que pratica o lobby. Caso não receba remuneração se denominará gestor de interesses particulares, sejam estes individuais ou coletivos. Tudo em conformidade com os termos definidos nos numerais 1) e 2) precedentes.⁵¹

Com isso, pode-se concluir que, de um modo geral, os países nos quais a atividade do *Lobby* tem sido normatizada, caminham para uma afinidade, uma padronização do seu

⁵¹ “Artículo 2º. - Para los efectos de esta ley se entenderá por: 1) Lobby: aquella gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. Lo anterior incluye los esfuerzos específicos para influir en el proceso de toma de decisiones públicas y cambios en las políticas, planes o programas, en discusión o en desarrollo, o sobre cualquier medida implementada o materia que deba ser resuelta por el funcionario, la autoridad o el organismos público correspondiente, o bien para evitar tales decisiones, cambios y medidas. 2) Gestión de interés particular: aquella gestión o actividad ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular, para influir en las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, deban adoptar los sujetos pasivos que se indican en los artículos 3º y 4º. 3) Registro de agenda pública: registros de carácter público, en los cuales los sujetos pasivos deben incorporar la información establecida en el artículo 8º. 4) Interés particular: cualquier propósito o beneficio, sean o no de carácter económico, de una persona natural o jurídica, chilena o extranjera, o de una asociación o entidad determinada. 5) Lobbista: La persona natural o jurídica, chilena o extranjera, remunerada, que realiza lobby. Si no media remuneración se denominará gestor de intereses particulares, sean éstos individuales o colectivos. Todo ello conforme a los términos definidos en los numerales 1) y 2) precedentes.” BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE [Biblioteca do Congresso Nacional do Chile]. *Ley del Lobby*. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 03 out. 2014. (Tradução nossa).

conceito, sem, com isso, ser possível dizer que se está diante de um “conceito universalmente verdadeiro”, situação que, como já se viu, deve ser refutada.

Na realidade, o que se pode arriscar a dizer é que como a normatização do *Lobby* ocorreu por primeira vez nos Estados Unidos da América, foi dessa primeira experiência que a maioria, senão todos, os países que regulamentaram a atividade posteriormente se espelharam, afinal não rara a reprodução de um conceito por doutrinadores estranhos ao país onde se originou.

No Brasil, embora o *Lobby* não tenha sido ainda regulamentado, o conceito jurídico a ele atribuído será na mesma linha que vem sendo adotada pelas legislações internacionais espalhadas ao longo do Globo e que, como se pôde observar, parecem ter adotado uma linguagem (“rótulo”) muito próxima.

Corroborar esse entendimento o projeto de lei que pretende ver disciplinada a atividade do *Lobby* no Brasil, Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (o qual será melhor estudado mais à frente, na Parte II – Capítulo 5, e cujo texto integral encontra-se no Anexo), de autoria do deputado federal, Carlos Zarattini (Partidos dos Trabalhadores – PT, pelo Estado de São Paulo), uma vez que em seu artigo 2º, incisos VI e VII, o conceito jurídico de *Lobby* e de lobista são assim definidos:

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;

De linguagem assaz afinada com os diplomas legais estrangeiros apresentados, observa-se que o Projeto de Lei em comento reproduz grande parte do conceito jurídico empregado pela “matriz” estadunidense, inclusive por trazer inicialmente (logo nos primeiros artigos), por exemplo, a definição do que se entende pela atividade, pela pessoa que a pratica, entre outros, tal qual o faz a Seção nº 3 – “*Definitions*” (definições), utilizada pela *Lobbying Disclosure Act*, inovando, no mais, quanto ao emprego dos termos “pressão”

e “interesse”, em conexão direta com os conceitos de “grupos de pressão” e de “grupos de interesse” (temas estes já abordados no Item 1.2.1.1).

Cabe ressaltar, finalmente, que, ainda que o mencionado Projeto de Lei não venha a ser aprovado, ou que sofra modificações, ou mesmo que um novo projeto venha a ser proposto em prol à legalização da atividade do *Lobby*, com base no entendimento até então adotado, acredita-se que não haverá mudanças nessa parte de “definições”, necessária à compreensão de toda a Sociedade sobre o que é e o que significa a prática da atividade, ou seja, essa parte continuará sendo “reproduzida” espelhada na legislação estadunidense e nos demais diplomas estrangeiros que tratam do tema.

Diga-se de passagem, juristas brasileiros que estudam e analisam o termo e que, inclusive, já elaboraram seu conceito na seara das Ciências Políticas, como é o caso de Paulo Bonavides, cuja lição constou do tema específico (Item 1.2), debruçaram seus estudos em autores e doutrinadores estadunidenses. Logo, isso pode ser um sinal, senão a confirmação, de que o conceito jurídico brasileiro de *Lobby* não ficará muito distante do entendimento a ele dispensado nos Estados Unidos.

CAPÍTULO 2 A NORMATIZAÇÃO DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

2.1 A Primeira Normatização do *Lobby* no Mundo

Em que pese a divergência havida entre os autores quanto à utilização escrita do termo *Lobby* por primeira vez, se na obra, *The Process of Government*, de Arthur F. Bentley, de 1908, nos Estados Unidos, como sustentam Leda Boechat Rodrigues e Andréa Cristina de Jesus Oliveira, ou se na Inglaterra, em 1820, conforme defende Deanna Gelak, ou, em 1896, nos Estados Unidos mesmo, como aponta Luigi Graziano, ou, ainda, se na Grã-Bretanha, entre os anos de 1760-1790, como analisa Samuel H. Beer (todos devidamente abordados no Item 1.1 – As origens do *Lobby*), fato é que foram os autores estadunidenses os primeiros a estudar o tema com maior rigor acadêmico, de maneira a influenciar o modo como o termo é compreendido na atualidade (posteriormente, com a regulamentação da atividade no País, os Estados Unidos se tornaram ícone na área, o que aumentou a difusão do entendimento de *Lobby* à norte-americana ao redor do mundo – notadamente “reproduzido” pelos países que ambicionam ver a atividade normatizada).

É essa, aliás, a afirmação feita por Leda Boechat Rodrigues, que, em seu artigo, *Grupos de Pressão e Grupos de Interesses*, além de apontar o cientista político estadunidense, Arthur F. Bentley, como tendo sido o primeiro a usar a palavra *Lobby* – “em sua obra, então pioneira, *The Process of Government*, publicada em 1908” – coloca-o, também, como tendo sido o primeiro a denominar as pessoas que praticam o *Lobby* de “*lobbyists*”: pessoas que por meio de contato com membros do governo, buscavam ingerir nas decisões políticas ou ainda fazer com que leis fossem propostas ou rejeitadas pelo Legislativo.⁵²

De fato, Arthur F. Bentley chamava a atenção para que já não era mais possível seguir estudando o processo governamental debruçado apenas nos métodos puramente jurídicos ou institucionais dos quais os publicistas vinham se valendo até então. Fazia-se necessário, portanto, observar de modo realístico a atividade política e as pressões

⁵² RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. p. 139.

exercidas pelos grupos de interesse – *Lobbies* – sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como sobre os partidos políticos e o próprio eleitorado.⁵³

Observa Leda Boechat Rodrigues que, após o “pioneirismo” da obra de Arthur F. Bentley, passaram-se quase vinte anos (1928) até que seus conceitos fossem incorporados, de forma definitiva, ao instrumental dos cientistas políticos.⁵⁴

Doravante, outras obras e estudos sobre a influência exercida pelos grupos de interesse e de pressão surgiram nos Estados Unidos, como é o caso da obra de Pendleton Herring, *Group Representation*, entre outras:

Durante um quarto de século, apenas os autores americanos se aplicaram ao estudo particular dos grupos de pressão, com exceções insignificantes de autores de outra nacionalidade. E surgiram então, por exemplo, livros sobre a luta dos importadores e a pressão por eles exercida sobre o Congresso por ocasião da discussão das tarifas em 1929-1931; os grupos de pressão em Nova York; a influência da Ordem dos Advogados norte-americanos sobre a opinião pública e a legislação; as pressões exercidas sobre o legislativo de New Jersey, estado em que funciona a principal sede da Standard Oil; a vida política da Associação Médica Norte-Americana; as pressões exercidas sobre o Congresso para a ab-rogação da lei proibitiva da imigração chinesa; as pressões exercidas pela Igreja; pelos veteranos de guerra e, na política externa, pelos militares; o papel desempenhado pelos profissionais em relações públicas na geração e no uso do poder político.

Além desses trabalhos especiais avultam, sobretudo, os estudos sobre o mundo dos negócios e o trabalho organizado e, em menor escala, sobre a agricultura.⁵⁵

Cristiane Avizú, em sua dissertação de mestrado, *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito*, pontua que a utilização da palavra *Lobby*, tal qual ela é conhecida hodiernamente, remonta ao século XIX, quando, então, o décimo oitavo Presidente dos Estados Unidos, o General Ulysses S. Grant (1868-1876), se vê forçado a ter que se alojar em um hotel vizinho à primeira Casa Branca, uma vez que a sede do governo estadunidense havia sucumbido a um incêndio que a destruiu. Era, portanto, na entrada desse hotel, mais precisamente, em seu *lobby*, que o Presidente era procurado por várias pessoas, as quais queriam tratar diretamente com ele seus interesses particulares.⁵⁶

Tendo ou não começado a prática da atividade do *Lobby* no saguão (*lobby*) desse hotel de Washington, Estados Unidos, ou muito antes, ou tendo ela se seguido para as

⁵³ RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. p. 139.

⁵⁴ Ibidem, p. 139.

⁵⁵ Ibidem, p. 140-141.

antessalas, saguões, *lobbies*, da casa do Parlamento, ou da nova e atual sede do governo estadunidense, a Casa Branca, a atividade do *Lobby* (ou a prática do *Lobbying*) devido à sua proporção – eis que até se constituiu em importante objeto de estudo por cientistas políticos estadunidenses, como dito – passou a ser efetivada cada vez com maior frequência e, de forma democrática, representativa, às claras, com propostas divulgadas em jornais, envolvendo, inclusive, as massas, o que culminou na sua regulamentação.

Nesse sentido, esclarece Leda Boechat Rodrigues:

Passou-se, depois, a dar grande ênfase à propaganda e à criação de atitudes públicas favoráveis às pretensões de determinados grupos. Segundo a conclusão da comissão parlamentar encarregada de investigar o lobbying (1950), os grupos de pressão haviam modificado os seus métodos de ação. Em lugar de tentarem “*influir diretamente na feitura das leis*”, eles já então procuravam “*criar uma aparência de apoio público às suas pretensões*”. E isso era facilitado, acrescentavam os parlamentares, pela prática corrente nos Estados Unidos, até nos melhores jornais, de dar, quando lhes convinha ou convém, à propaganda inspirada pelos grupos econômicos o mesmo tratamento dispensado às notícias da redação.⁵⁷

Com efeito, em 1946, os Estados Unidos promoveram o *Federal Regulation of Lobbying Act*, o qual ficou conhecido como a primeira regulamentação sobre o tema no mundo (praticamente, uma lei do *Lobby*).

Inserida no Título III do *Legislative Reorganization Act*, também de 1946, o qual tratou de reorganizar a política estadunidense no âmbito do Poder Legislativo, essa regulamentação passou pelo crivo do Congresso dos Estados Unidos lastreada na Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos, a qual confere o direito de criação de associações, bem como o direito de petição. Isto posto, a prática do *Lobby* passava a encontrar respaldo legal, portanto era uma atividade lícita, mas que ensejou a necessidade de criação de uma legislação específica, a qual regulamentasse o *Lobbying* (justamente o *Federal Regulation of Lobbying Act*).⁵⁸

Essa regulamentação determinava que qualquer pessoa ou organização (lobistas) que recebesse dinheiro para usá-lo com o fim de influenciar a proposição ou rejeição de leis (enfim, ingerindo no processo de tomada de decisão junto ao governo estadunidense)

⁵⁶ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão: atuação e direito*. p. 65.

⁵⁷ RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. p. 140.

⁵⁸ JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

deveria se registrar tanto na Secretaria do Parlamento quanto na Secretaria do Senado. Tal medida foi adotada com o fito de permitir ao Congresso medir os quereres da opinião pública.⁵⁹

Fazia-se necessário, outrossim, consoante determinação legal, que essas pessoas ou organizações que estivessem registradas divulgassem quem era seu empregador (contratante), qual era o seu salário, qual seria a duração do seu emprego, bem como declarar quais eram os propósitos desses seus gastos. Obrigava-lhes, ainda, a entregar relatórios trimestrais sobre suas atividades, sob pena de pagarem uma multa de até US\$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos) mais reclusão de até 05 (cinco) anos, caso tais determinações não fossem cumpridas.⁶⁰

Nota-se, no entanto, que essa lei era fadada a algumas limitações. Dentre elas, cabe destacar a restrição da regulamentação ao Poder Legislativo, para além de críticas como: “a lei foi considerada incrivelmente deficiente, ao passo que a definição de “lobista” foi equiparada a “lobistas pagos” os quais se “comunicavam diretamente” com os Membros do Congresso acerca da “legislação pendente””.⁶¹

Por essas razões, em 1995, os Estados Unidos aprovaram o *Lobbying Disclosure Act* – LDA, modificando a legislação original a fim de corrigir alguns erros cometidos anteriormente, assim como na tentativa de atualizar e readaptar a regulamentação do *Lobby*, consoante a evolução de sua prática durante os quase 70 anos que se passaram desde a primeira regulamentação da atividade (1946).⁶²

Devido à sua importância, o *Lobbying Disclosure Act* será tratado em item específico a seguir.

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/#topo>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁵⁹ HOUSE (Parlamento dos Estados Unidos da América). *House Report 104-339 Part I (PDF) – Lobbying Disclosure Act of 1995*. Disponível em: <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/HReport104-339.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ OPEN CONGRESS [Congresso dos E.U.A.]. *Transparency in the U. S. Congress*. Disponível em: <http://www.opencongress.org/wiki/Transparency_in_the_U.S._Congress>. Acesso em: 10 jun. 2014 [tradução nossa].

⁶² JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*.

2.2 O *Lobbying Disclosure Act* e suas Emendas

Conforme se adiantou no item anterior, o *Lobbying Disclosure Act* (cujá cópia integral se encontra no Anexo) foi inserido no ordenamento jurídico estadunidense na tentativa de corrigir algumas das muitas falhas, lacunas deixadas por ocasião da primeira regulamentação do *Lobby*, nos Estados Unidos e no mundo, o *Federal Regulation of Lobbying Act*, de 1946.

Em linhas gerais, o *Lobbying Disclosure Act*, foi proposto pelo Senador Carl Levin (Senador pelo Estado de Michigan – MI pelo *Democratic Party*, Partido Democrata), em 21 de julho de 1995, e em 25 do mesmo mês e ano, foi aprovado com algumas emendas pelo Senado dos Estados Unidos. Em 29 de novembro o, então, Projeto de Lei passou e foi aprovado por uma série de comissões (*Committee on Judiciary*, *Committee on Government Reform*, *Committee on Rules* e *Committee on Ways and Means*, nesta sequência), tendo sido apresentado em 16 de dezembro para o, então, Presidente dos Estados Unidos, William J. Clinton (Bill Clinton), quem, finalmente, assinou-o em 19 de dezembro de 1995, passando a vigorar como a *Public Law* 104-65, sob o título oficial de *Lobbying Disclosure Act of 1995*, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1996.⁶³

Ele compreende uma lei federal estadunidense, aplicável, portanto, no âmbito das relações havidas entre os cidadãos e a União Federal⁶⁴ (note-se, todavia, conforme já exemplificado no Item 1.2.3 – Conceito Jurídico, que cada estado da Federação estadunidense possui uma lei própria de *Lobby*, a fim de regular as relações havidas entre os cidadãos de um determinado Estado e o Governo desse mesmo estado), e está subdividido em 26 seções (já conforme as emendas que lhe foram feitas, as quais serão abordadas adiante), a saber: ⁶⁵

⁶³ THE LIBRARY OF CONGRESS – THOMAS [Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos da América]. *Bill summary & status - 104th Congress (1995 - 1996) S.1060 - Major Congressional Actions*. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN01060:@@R>>. Acesso em: 10 out. 2014.

⁶⁴ Cumpre ressaltar que a legislação estadunidense, *grosso modo*, está dividida em *Public Law* e *Private Law*. Enquanto a primeira regula as relações havidas entre os cidadãos (indivíduos) e o Estado, compete à segunda regular as relações havidas entre os indivíduos, entre particulares.

⁶⁵ UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.

- Seção 1 – *Short Title*: que com a única redação “*This Act may be cited as the "Lobbying Disclosure Act of 1995"*”, determina o nome com o qual a lei deve ser citada.
- Seção 2 – *Findings*: pequeno rol com entendimentos dos Congressistas em que se apontam as necessidades as quais a Lei visa atender e os ganhos com ela, supostamente, trazidos (por exemplo, maior ganho de confiança quanto à integridade do Governo).
- Seção 3 – *Definitions*: em sentido literal, definições dos termos da linguagem usada na redação da Lei, tais como *Lobbying Activities* ou *Lobbyists* (exemplos já abordados no Item 1.2.3 – Conceito Jurídico).
- Seção 4 – *Registration of Lobbyists*: trata da obrigatoriedade do registro do indivíduo ou empresa ou, ainda, empregado de uma determinada empresa que pratica a atividade do *Lobbying*, e do conteúdo desse registro (dados a serem informados).
- Seção 5 – *Reports by Registered Lobbyists*: obrigatoriedade de os lobistas registrados reportarem, informarem, com certa frequência (trimestralmente, semestralmente, dependendo do caso) e de forma eletrônica, dados e informações sobre clientes, interesses tratados, ganhos e estimativas de ganhos, despesas etc.
- Seção 6 – *Disclosure and Enforcement*: trata da assistência e orientação dispensada aos lobistas para o fiel cumprimento da Lei; da obrigatoriedade dos dados sobre lobistas serem informados e atualizados com frequência (transparência); da obrigatoriedade de se processarem os lobistas que descumprirem a Lei e apená-los, entre outros.
- Seção 7 – *Penalties*: disciplina a aplicação de multa, bem como a cominação de penas Cível e Criminal aos infratores da Lei.
- Seção 8 – *Rules of Construction*: nesta seção faz-se menção a que a Lei não poderá ser utilizada, interpretada, para conflitar, por exemplo, os direitos de petição, de liberdade de opinião e de associação, todos constantes da 1ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos, ou mesmo para que se proibam certas atividades conexas ao *Lobby*, ou, ainda, usada para conceder auditoria

geral ou autoridade investigativa aos Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados.

- Seção 9 – *Amendments to the Foreign Agents Registration Act*: em consonância com o *Foreign Agents Registration Act* (FARA), de 1938, determina que agentes atuando na representação de interesses de estados estrangeiros (com “capacidade política ou quase-política”) declarem e informem esse relacionamento, discriminando as atividades desenvolvidas, receitas e despesas.
- Seção 10 – *Amendments to the Byrd Amendment*: em consonância com a Seção nº 1352, título nº 31, do *United States Code*, cuida da limitação da aplicação de fundos, recursos orçamentários, para influenciar certas transações financeiras e contratações no âmbito da União Federal.
- Seção 11 – *Repeal of Certain Lobbying Provisions*: determina a revogação de leis e provisões sobre *Lobby* anteriores à Lei, como é o caso da revogação do *Federal Regulation of Lobbying Act*.
- Seção 12 – *Conforming Amendments to Other Statutes*: trata da harmonização da Lei com outros diplomas legais, prevendo, para tanto, emendas a determinados textos legais (v.g. ao *Foreign Service Act of 1980*).
- Seção 13 – *Severability*: salvaguarda de que se algum dispositivo da Lei for considerado inválido, tal invalidação não poderá afetar o restante da Lei ou a sua aplicação.
- Seção 14 – *Identification of Clients and Covered Officials*: determinação de que qualquer contato feito por um lobista, oral ou escrito, com um membro ou funcionário do Legislativo ou do Executivo seja reportado, devendo-se informar, inclusive, quem é o cliente.
- Seção 15 – *Estimates Based on Tax Reporting System*: obrigatoriedade de declaração de estimativas (receitas, despesas etc.), em conformidade com o sistema tributário dos Estados Unidos.
- Seção 16 – *Repeal of the Ramspeck Act*: previsão de revogação do *Ramspeck Act of 1940* (que tratava sobre carreira, serviços e nomeações de funcionários

do Congresso dos Estados Unidos), com eficácia após dois anos da promulgação da Lei.

- Seção 17 – *Excepted Service and Other Experience Considerations for Competitive Service Appointments*: vedação de preferências (notadamente quanto a nomeações) a ocupantes de determinados cargos do Legislativo e do Executivo que em algum momento atuaram no serviço competitivo (*Competitive Service*) – influência.
- Seção 18 – *Exempt Organizations*: reporta que as organizações descritas na Seção nº 501 (c) (4), do *Internal Revenue Code of 1986*, que se engajarem na atividade do *Lobby*, não são elegíveis para o recebimento de recursos federais constituídos em prêmios, doações ou empréstimos.
- Seção 19 – *Amendment to the Foreign Agents Registration Act (P.L.75-583)*: prevê uma alteração e inserção na Seção nº 11, do *Foreign Agents Registration Act (FARA)*, de 1938.
- Seção 20 – *Disclosure of the Value of Assets Under the Ethics in Government Act*: prevê a divulgação de valores e ativos disciplinados nas alterações da Seção nº 12, do *Ethics in Government Act of 1978*.
- Seção 21 – *Ban on Trade Representative Representing or Advising Foreign Entities*: proibição da autoridade de representação comercial dos Estados Unidos (membros e funcionários do *Trade Representative*) de representar ou aconselhar uma entidade estrangeira e, via de consequência, seus interesses.
- Seção 22 – *Financial Disclosure of Interest in Qualified Blind Trust*: prevê a divulgação das informações financeiras pessoais dos funcionários federais, conforme Seção nº 102, do *Ethics in Government Act of 1978*.
- Seção 23 – *Sense of the Senate that Lobbying Expenses Should Remain Nondeductible*: entendimento, interpretação do Senado Federal dos Estados Unidos de que os gastos dos cidadãos estadunidenses com *Lobby* não são dedutíveis em nenhuma hipótese.
- Seção 24 – *Effective Dates*: especifica que a entrada em vigor da Lei é a partir de 1º de janeiro de 1996.

- Seção 25 – *Prohibition on Provision of Gifts or Travel by Registered Lobbyists to Members of Congress and to Congressional Employees*: vedação de recebimento ou oferta de presentes ou viagens por lobistas registrados para os membros do Congresso dos Estados Unidos (Senadores e Deputados) ou seus funcionários.
- Seção 26 – *Annual Audits and Reports by Comptroller General*: disciplina a realização de auditorias e relatórios anuais por parte da Controladoria-Geral dos Estados Unidos da América.

Se comparado com o *Federal Regulation of Lobbying Act*, as novidades trazidas pelo *Lobbying Disclosure Act* foram as seguintes: 1) o *Lobby* junto ao Poder Executivo foi incluído na regulamentação (para além do Legislativo); 2) termos como *Lobbying Contacts* ou *Lobbying Activities* receberam definição legal; 3) a atividade dos lobistas foi ampliada, deixando de ser entendida como o simples contato (ponte) para com os parlamentares, passando a englobar o estudo e a pesquisa sobre a legislação específica que afeta determinados grupos ou organizações, o planejamento e a preparação de ações estratégicas por parte dessas organizações e as atividades denominadas *Grass Roots Lobbying* (o que pode ser traduzido como a participação da população com o fim de influenciar o processo de tomada de decisão do governo – *in casu*, seria a atividade do lobista em reunir, arrebatar pessoas que compartilham de um mesmo objetivo, visão, interesses e preocupações)⁶⁶, afora a manutenção do contato direto com os representantes do Governo; 4) os *Lobbying Contacts* passaram a abranger todo o Governo, permitindo sua atuação em qualquer área que lhes possibilite ingerir nas decisões políticas; 5) no âmbito da fiscalização, exercida pelas Secretarias do Senado e do Parlamento, seu papel passou a ser muito mais ativo, compreendendo a identificação e o registro de lobistas, reportando, inclusive, suas faltas e descumprimentos, bem como os casos de atuação clandestina, diretamente ao Poder Judiciário; 6) restrições éticas passaram a compor parte das imposições feitas aos lobistas como, por exemplo, a proibição de qualquer agente público influenciar na política, em qualquer instância que seja, e em prol de algum interesse privado, sob pena de banimento (exoneração), ou de qualquer agente público aposentado

⁶⁶ NATIONAL COURT REPORT ASSOCIATION - NCRA. *Grass roots lobbying*, 2011. Disponível em: <<http://www.ncra.org/Government/content.cfm?ItemNumber=9359>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

não poder exercer atividade ligada ao *Lobbying* num período de até dois anos após a sua aposentadoria; e 7) especificamente quanto aos políticos, restou imposto que esses não podem receber nenhum presente ou agrado com valor superior a US\$ 250,00 (duzentos e cinquenta dólares dos Estados Unidos) por ano, salvo se ofertados por algum parente, e também estão proibidos de aceitar qualquer espécie de honorários, à exceção das despesas essenciais com gastos de viagem.⁶⁷

Embora o *Lobbying Disclosure Act of 1995* tivesse implementado significativas mudanças, em 1998 foi emendado pelo *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act*, o qual buscava, entre outros, “*clarificar a sua abrangência em relação aos oficiais do Poder Executivo, excluir do conceito de lobbying contact algumas situações de comunicação obrigatória, e disciplinar de forma mais clara os procedimentos para a estimativa de rendimentos oriundos da atividade e despesas executadas*”.⁶⁸

Por fim, uma última atualização na legislação do *Lobby* foi feita nos Estados Unidos, em 2007, com a promoção do *Honest Leadership and Open Government Act* – *HLOGA*, inserido com a finalidade de dar mais transparência e controle às atividades de *Lobby*, combatendo, principalmente, a corrupção e o conflito de interesses no Poder Legislativo, bem como para ampliar a implementação das políticas de *enforcement* e *accountability*⁶⁹ dentro da agenda interna do governo Barack Obama.⁷⁰

Com efeito, esses acontecimentos e ganhos que ensejaram a reformulação, ou melhor dizendo, as emendas feitas ao *Lobbying Disclosure Act of 1995* não passaram despercebidos na análise dos cientistas políticos estadunidenses, David L. Paletz, Diana Owen e Timothy E. Cook, autores da obra “*21st Century American Government and Politics*”:

⁶⁷ JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*.

⁶⁸ SANTOS, Luiz A. *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 (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília. Brasília, 2007. p. 381.

⁶⁹ Ainda que não sejam encontradas, em nosso idioma, palavras capazes de traduzirem com igual fidelidade o significado desses termos, tem-se, portanto, nesse contexto, que a agenda interna do Governo Obama pretendia implantar mecanismos de responsabilização pessoal dos atos praticados pelos agentes públicos, com a sua correspondente prestação de contas (*accountability*) e a “aplicação” de sanções e punições (*enforcement*), caso o fosse, o que também poderia ser estendido ao âmbito privado.

Em 2006, uma série de escândalos de corrupção contribuiu para que os Republicanos perdessem o controle do Congresso. Durante as eleições os Democratas prometeram reformar essa cultura de Washington, DC. Em 2007, o Congresso, controlado pelos Democratas, aprovou e o Presidente George W. Bush assinou uma lei estabelecendo novos padrões éticos e regras de lobbying para o Congresso. Dentre as principais previsões dessa lei estavam a proibição aos membros de se aceitar presentes, refeições, ou viagens ofertados por lobistas ou pelas organizações que os empregam, a obrigação do preenchimento de relatórios pelos lobistas pela Internet, e o aumento das penas cível e criminal para os que descumprirem as leis de lobby.

Quando Barack Obama se tornou Presidente em 2009, ele editou uma ordem executiva proibindo os “nomeados” das agências executivas de aceitarem presentes, participarem, num período de dois anos, de qualquer assunto com o qual eles tivessem tido contado em sua ocupação anterior, exercer o lobbying junto ao Congresso num período de dois anos a contar do seu desligamento da Administração, e jamais praticar o lobbying junto à “Administração Obama”. “Ordem Executiva – Compromissos Éticos a serem observados pelos membros e funcionários do Executivo”, 21 de janeiro de 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Executive-Order-Ethics-Commitments. No entanto, a manipulação de “brechas”, lacunas legais e a falta de uma fiscalização rigorosa, podem minar a eficácia de quaisquer regulamentações sobre lobby.⁷¹

De um modo geral, pode-se observar que o próprio desenrolar da atividade do *Lobby* ao longo dos anos nos Estados Unidos ensejou a edição de um novo texto de lei, bem como novas reformas (emendas). Como pano de fundo, percebe-se que o combate à corrupção e a transparência foram destaque. Nesse sentido, vislumbra-se que o *Lobbying Disclosure Act* poderá ser constantemente reformado ou, quiçá, substituído a fim de acompanhar os movimentos desses dois elementos característicos. A tendência, por certo, será fechar o cerco a corruptos e corruptores, privilegiando o entendimento de que o *Lobbying* é um direito de participação, de petição, de associação e de liberdade de opinião

⁷⁰ SANTOS, Luiz A. *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*. p. 382.

⁷¹ “In 2006, a series of corruption scandals contributed to the Republicans losing control of Congress. During the election Democrats pledged to reform the culture of Washington, DC. In 2007, the Democrat-controlled Congress passed and President George W. Bush signed a law establishing new ethics and lobbying rules for Congress. Its main provisions bar members from accepting gifts, meals, or trips from lobbyists or the organizations that employ them, requires the filing of lobbying reports on the Internet, and increases the civil and criminal penalties for failing to comply with lobbying laws. When Barack Obama became president in 2009, he issued an executive order forbidding appointees in every executive agency from accepting gifts, participating for two years on any matter they had worked on in prior employment, lobbying Congress for two years after leaving the administration, and ever lobbying the Obama administration. “Executive Order—Ethics Commitments by Executive Branch Personnel,” January 21, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Executive-Order-Ethics-Commitments. However, the manipulation of legal loopholes and a lack of stringent enforcement can undermine the effectiveness of any lobbying regulations.” PALETZ, David L.; OWEN, Diana ; COOK, Timothy E. *21st Century american government and politics*. Disponível em: <<http://2012books.lardbucket.org/books/21st-century-american-government-and-politics/s13-02-lobbying-the-art-of-influence.html>>. Acesso em: 11 out. 2014.

(em consonância com a Primeira Emenda à Constituição estadunidense⁷²), e de que será ampliada a transparência dos atos do Poder Público, em benefício da democracia e da maior participação cidadã.

2.3 Panorama Geral da Normatização do *Lobby* no País

Conforme se observou, a normatização do *Lobby* nos Estados Unidos se deu por meio do *Federal Regulation of Lobbying Act*, em 1946, sucedido pelo *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, o qual foi emendado por duas vezes, em 1998 e em 2007.

Trata-se de legislação bastante detalhada e que impõe constante inserção, troca e amplo acesso de informações entre lobistas, Poder Público e cidadãos (desejosos de se informar e participar da vida do Estado), que deve ser estritamente observada por todos os lobistas que queiram influenciar nos processos de tomada de decisão junto ao Congresso Nacional dos Estados Unidos.

Nesse aspecto, ressalta-se que, todavia, pelo fato de o país seguir o modelo Federativo, tem-se que cada Estado pode regular e controlar as atividades de *Lobbying* no seu âmbito de atuação (*state level*). Assim, pode ocorrer de o lobista, para atuar num determinado Estado, como é o caso de Nova York, por exemplo, precise estar registrado tanto junto às Secretarias do Senado e do Parlamento, eis que esta é uma imposição de âmbito federal, quanto no registro local, do Estado de Nova York (conforme constou no Item 1.2.3 – Conceito Jurídico – quando elencadas as definições de *Lobby* tiradas das legislações dos Estados de Washington, Nova York e Califórnia –, todos os Estados da Federação estadunidense possuem lei própria que regulamenta a atividade).

Prática já antiga e regulamentada nos Estados Unidos há quase 70 anos, o *Lobbying* ali tomou grandes proporções nas últimas décadas. Tanto que, com as facilidades da

⁷² O texto da Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos possui o seguinte conteúdo: “O Congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou proibir o seu livre exercício; ou restringindo a liberdade de expressão, ou da imprensa; ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas.” (no original: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.”). (LEGAL INFORMATION INSTITUTE – Cornell University Law School. *CRS Annotated Constitution*. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt1afrag1_user.html#amdt1a_hd4>. Acesso em: 13 out. 2014).

informática, hoje em dia qualquer pessoa pode pesquisar e contratar um lobista para a defesa de seus interesses por meio das listas que são compartilhadas em *sites* na internet. Existe, inclusive, a possibilidade dessa contratação ser feita por um cliente internacional, permissão esta criada pelo *Foreign Agents Registration Act*.⁷³

Segundo dados do sítio eletrônico *Lobbyists*, uma das principais ferramentas de pesquisa em linha, que conta com listas de lobistas registrados tanto junto ao Governo, quanto a cada estado da Federação dos Estados Unidos, com a possibilidade de encontrá-los, ainda, separados por ramos de atividade e especialização, hoje já se somam mais de 28.000 (vinte e oito mil) indivíduos listados, registrados no âmbito federal, no sistema *Washington Representatives Online*. Desses, mais de 13.000 (treze mil) são lobistas registrados, e o restante se divide em importantes *PAC's* (*Political Action Committees* – Comitês de Ações Políticas) com contato direto com Representantes do Governo, 527 (quinhentos e vinte e sete) Grupos, *think tanks* (ou formadores de opinião), e escritórios de negócios legislativos e governamentais.⁷⁴

Para uma maior compreensão da importância, significado e tamanho (valores) do *Lobby* nos Estados Unidos hodiernamente, serão destacados à continuação onde (áreas de atuação) e quais os tipos de *Lobby* mais frequentemente praticados no País, bem como medidos os gastos com o *Lobbying*, formando-se, assim, um panorama geral da normatização do *Lobby* nos Estados Unidos.

2.3.1 Áreas de Atuação e Tipos de *Lobby*

Acredita-se que devido ao fato de o *Lobby* ter sido regulamentado nos Estados Unidos há quase 70 anos e, desde então, ter sido amplamente difundido como um direito (como visto, lastreado na Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos e, mais recentemente, nas legislações específicas que lhe deram contorno), hodiernamente pode ser observado em um sem número de segmentos e atividades (tipos), todos desejosos de influenciar o Poder Público com o fito de ver atendidas suas necessidades e interesses.

⁷³ LOBBYISTS. INFO. *General questions*. Disponível em: <<http://lobbyists.info/FAQ.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

Para Luigi Graziano, o *Lobby* se perfaz num “componente fundamental” da classe política estadunidense ao obsevar o elevado número de pessoas que se ativam na prática do *Lobbying* nos Estados Unidos, chegando a afirmar que seria impossível imaginar a atual configuração da política estadunidense sem a participação dos lobistas.⁷⁵

Assinala que é possível encontrar três aspectos que caracterizam o *Lobby* como sendo o “componente fundamental” da democracia estadunidense. O primeiro seria relacionado a uma ampla concepção de interesses, os quais não podem ser resumidos em variáveis econômicas, uma vez que expressam preferências, finalidades. Podem ser verificados em meio a uma vasta conjunção de interesses organizados: universidades, igrejas, minorias dos mais variados tipos, bem como lobbies de cidadãos, muito comuns nos Estados Unidos.⁷⁶

No que concerne ao segundo aspecto, este abrangeria a competitividade da política de cada um dos grupos. Por exemplo, seriam as comunidades que fomentariam os movimentos cooperativos, as coalizões as quais os lobistas, os grupos fariam parte, possuindo prazo de duração próprio, de acordo com a finalidade e o alcance do objetivo que os reúne.⁷⁷

Quanto ao terceiro aspecto, nele estaria assentada a relação “política de pressão e processo democrático”. Compreenderia o uso de instrumentos, estratégias e recursos com a finalidade de se pressionar os funcionários e as instituições públicas a fim de receberem respostas apropriadas, condizentes com a pressão exercida.⁷⁸

Graziano conclui que o avanço e o crescimento da prática do *Lobbying* nos Estados Unidos compreendem um reflexo tanto das mudanças havidas na economia política do País, quanto da sua própria cultura política.⁷⁹

Daí deflui, ao contrário do que ocorreu no Brasil (como adiante melhor se analisará – Parte II – Capítulo 3 – O *Lobby* no Brasil), que a evolução das instituições políticas nos

⁷⁴ LOBBYISTS.INFO. *General questions*. Disponível em: <<http://lobbyists.info/FAQ.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁷⁵ GRAZIANO, Luigi. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. In: *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, p. 317-340.

⁷⁶ Ibidem, p. 317-340.

⁷⁷ Ibidem, p. 317-340.

⁷⁸ Ibidem, p. 317-340.

⁷⁹ Ibidem, p. 317-340.

Estados Unidos ensejou a formação de uma cultura política diversa, arriscando-se a afirmar que o *Lobby* nesse País ocorre, quase que exclusivamente, perante o Congresso Nacional.

Dois fatos alicerçam esse entendimento: a Constituição dos Estados Unidos tem se mantido a mesma por mais de 200 anos (1787) – ainda que emendada pelo Congresso Nacional e atualizada pela Suprema Corte; e a maior parte dos direitos é criada no País por meio, quase que exclusivo, do Congresso Nacional.

Diante desses dois fatos resulta claro verificar que há nos Estados Unidos um forte tradicionalismo e apego à sua Constituição e que se alguém pretender ver criado um direito ou uma obrigação (para além de ter que comprovar seu embasamento na Constituição), terá que fazer *Lobby* junto ao Legislativo federal, isto é, junto ao Congresso Nacional. É nesse meio que se desenvolveu a cultura política estadunidense⁸⁰.

Conforme observa Saïd Farhat, nos Estados Unidos o *Lobby* não se dá unicamente no Legislativo, senão que:

Lá também se faz *lobby* nos órgãos do Executivo. Mas as atividades ali desenvolvidas pelos lobistas costumam ter caráter adjetivo: ou se referem à adjudicação a umas empresas, com ou sem exclusividade, de contratos e vantagens previstas em lei – ninguém pode esquecer que o governo americano é o maior comprador mundial de serviços e de não poucos bens de capital –, ou os lobistas dedicam-se especificamente à aplicação a casos específicos das normas de caráter geral aprovadas pelo Legislativo.

Os poderes do Executivo americano, embora amplíssimos, são sempre subordinados ao que se resolve no Congresso. O governo tem, é claro, competência para propor ao Congresso que legisle – a critério dele, Congresso – sobre determinados assuntos. Poderoso como é, o presidente daquele país não tem poder algum para criar leis ou atos classificáveis como “quase-leis”: decretos que, de fato, criam obrigações ou direitos.

Na rotina da feitura de leis daquele país, mesmo para regular matérias propostas pelo Executivo, este não envia projetos “prontos” para deliberação do Congresso. Em geral, os projetos são preparados por membros do Congresso com conhecimento específico das matérias neles tratadas. É por esse motivo, entre outros, que muitas leis americanas são conhecidas, não pelo seu número, mas pelo(s) nome(s) dos autor(es).⁸¹

⁸⁰ Importante seja adiantada, todavia, a observação de que o Brasil, nesse mesmo período de mais de 200 anos, experimentou regimes diferentes de governo (Colônia, Reino Unido, Monarquia, República e ditaduras), bem como atravessou mais de sete constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 – sem falar na Emenda Constitucional n. 1/69, de 1969, que, praticamente, instituiu uma nova Constituição, uma vez que, o que se fez foi prever a elaboração de uma nova Constituição e não apenas a edição de uma mera e típica emenda constitucional, conforme o nome sugeriu), o que, por certo, concedeu-lhe a formação de uma cultura política assaz diversa da estadunidense.

⁸¹ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 57.

Tem-se, assim, identificadas as duas áreas principais⁸² onde ocorre a prática do *Lobby* nos Estados Unidos, com destaque para a maior atuação no plano Legislativo, eis que ali são, notadamente, criadas as leis, isto é, constituídos direitos e obrigações – por óbvio, área de maior interesse dos lobistas, desejosos de influenciar na sua criação, extinção ou alteração.

Dentre essas áreas de atuação, verifica-se que o *Lobby* pode ser observado em um sem número de segmentos e atividades da sociedade, chamados de tipos de *Lobby*.

De acordo com Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, a prática do *Lobbying* pode ser analisada sob quatro categorias, a saber:

Com relação à natureza e ao escopo do interesse, a autora afirma que o lobby pode representar uma grande empresa (a IBM, por exemplo), grupos de empresas (as grandes empresas de um setor) ou frações do capital (os bancos, o capital imobiliários, etc.); pode também ser representativo de segmentos sociais, mais ou menos amplos, como ou sem interseções, com interesses empresariais: universidades, cientistas, consumidores, portadores de deficiências físicas, minorias e tantos outros; e pode ainda parecer como representante de um sindicato ou dos interesses de um setor de trabalhadores.

Com relação ao perfil organizacional do lobbying, afirma que os lobistas, em certos casos, são identificados como representantes de um grupo ou empresa, ou seja, é o lobbying individual. Porém, cada vez mais, o lobbying individual é tido como ultrapassado e vem sendo substituído por escritórios (geralmente de advocacia e/ou de consultoria) e por associações. As diferenças se aguçam quando a autora analisa os Institutos (ou organizações *White-hat*) e as coalizões. Ambos se apresentam como representativos de interesses amplos, relacionados ao bem público. Os institutos, no entanto, procuram se revestir de feições acadêmicas. Já as coalizões reúnem “aliados não tradicionais” – sindicato e associações empresariais, grupos de consumidores e firmas industriais –, que possuem visibilidade pública e legitimidade junto à opinião pública e visam diminuir as incertezas de decisores e congressistas quando pressionados a beneficiar algum interesse.

Outra categoria de análise é a relação mantida com os clientes. Existem os lobistas “vinculados” – aqueles que trabalham para um ou mais interesses e que são reconhecidos como tal – e os *gum-for-hire*, os que, individualmente ou através de “escritórios”, alugam seus serviços a causas bem pagas, quaisquer que sejam. Também nesta dimensão as fronteiras são opacas, pois o líder de uma associação que atua como lobby pode ter “seu próprio negócio” como *free-lance*. A última categoria utilizada refere-se ao *expertise* do lobista. Há os especialistas em acesso, os que sabem contatar, quando perguntar e como conseguir respostas, e os que dominam a informação. Os especialistas que dominam a informação são

⁸² Note-se, todavia, que a afirmação é feita no sentido de colocar que o *Lobby* é praticado com maior frequência junto ao Legislativo (quase que exclusivamente) e também junto ao Executivo, sem, contudo, deverem restar prejudicados os entendimentos de que ele possa ser evidenciado também em outras áreas. Com efeito, já há estudos de que o *Lobby*, nos Estados Unidos, é praticado, por exemplo, também junto ao Judiciário (*Judicial Lobbying* – grupos de interesse com a pretensão de influenciar as decisões das Cortes). Nesse sentido: IARYCZOWER, Matias; SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. Judicial lobbying: the politics of labor law constitutional interpretation. In: *American Political Science Review*. Washington, DC. n. 100. fev. 2006. p. 85-97.

técnicos que trabalham com exclusividade para lobistas, membros de entidades de pesquisa que dão consultoria aos lobbies e que normalmente possuem seus próprios institutos.⁸³

A classificação apresentada pela autora se constitui numa tentativa para melhor se identificar a atividade do *Lobbying*, que possui como grande singularidade a sua fluidez. Entende-se, porém, que não é possível se estabelecer um padrão rígido de classificação – pode-se verificar que, praticamente, cada autor terá um método classificatório próprio.

De todas formas, seja seguindo a classificação proposta por Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, seja a de outros estudiosos do tema (v.g. Saïd Farhat, Andréa Cristina de Jesus Oliveira, entre outros), o que se pode inferir é que o *Lobby* é praticado por diversos segmentos e atividades da sociedade, sendo identificáveis, de um modo geral, os seguintes tipos: o *Lobby* individual ou coletivo (lobistas ou escritórios de lobismo); o *Lobby* das empresas/corporativo (individual ou em grupo); o *Lobby* das associações (por exemplo, em defesa das pessoas com deficiências ou dos consumidores); o *Lobby* dos sindicatos (profissional e patronal); etc. sem prejuízo, repise-se, da identificação da prática de outros tipos de *Lobby*.

Como visto no Item anterior, de acordo com o sítio eletrônico *Lobbyists*, nos Estados Unidos hoje já se somam mais de 28.000 (vinte e oito mil) lobistas registrados no âmbito federal, no sistema *Washington Representatives Online*, separados por especialidades e ramos de atividade em que atuam, o que consistiria, sob essa ótica, no *Lobby* individual ou coletivo.⁸⁴

Com efeito, nos Estados Unidos, hodiernamente, a prática do *Lobby* se dá, em maior número, por meio dos escritórios de advocacia especializados (*Law Firms*) ou pelos escritórios de lobismo especializados (*Lobbying Firms*).

Muitos são os escritórios de advocacia que se ativam na prática do *Lobby* nos Estados Unidos, normalmente, com uma área específica denominada “*government relations*” (relações governamentais). Nesses escritórios são contratados, não raramente, ex-

⁸³ VIANNA, Mara Lúcia Teixeira Werneck. *Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Tese, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995, Mimeo. Apud: OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 16-17.

⁸⁴ *Lobbyists.info*. General questions. Disponível em: <<http://lobbyists.info/FAQ.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

funcionários do governo com *know-how* específico para atender seus clientes.⁸⁵ E para se ter uma ideia da dimensão e importância desses escritórios jurídicos, cita-se que apenas um deles, o Holland & Knight, recebeu no ano de 2011 cerca de US\$ 13.9 milhões (treze milhões e novecentos mil dólares dos Estados Unidos) de receitas provenientes da prática do *Lobby*.⁸⁶

Já as *Lobbying Firms* são formadas, normalmente, por ex-congressistas, ex-funcionários dos poderes Legislativo ou Executivo, mas também podem conter alguns advogados na sua composição. Exemplo notório desse tipo de escritório de lobismo especializado é o de Gerald S. J. Cassidy, um dos pioneiros na área, senão o primeiro, quem abriu seu escritório em meados dos anos 1970, logo após deixar seu cargo no Congresso Nacional junto ao Senador George McGovern.⁸⁷

No que concerne ao *Lobby* das empresas ou corporativo, pode-se verificar, num primeiro momento, que elas podem eleger entre praticar o *Lobbying* por si só ou contratar um escritório especializado (de advocacia ou de lobismo), ou, num segundo momento, atuar em conjunto com outras empresas frente a um interesse comum e, novamente, praticando o *Lobbying* sozinhas ou por intermédio de um escritório especializado.

Empresas gigantes como a JP Morgan Chase & Co, do ramo de serviços bancários e financeiros, possui ela própria departamento interno para a prática do *Lobby*, com o qual gastou, apenas no ano de 2010, em torno de US\$ 3.3 milhões (três milhões e trezentos mil dólares dos Estados Unidos), grande parte destinada a influenciar nas mudanças da *Dodd-Frank Act*, legislação sobre regulamentação financeira (reforma).⁸⁸

Em relatório de divulgação trimestral de gastos o *site* de vendas online, Amazon.com, relatou ter desembolsado cerca de US\$ 450 milhões (quatrocentos e cinquenta milhões de dólares dos Estados Unidos) em *Lobby* junto ao Governo federal na

⁸⁵ THE NEW YORK TIMES. *Alibaba Taps Lobbying Firm*. Disponível em: < http://dealbook.nytimes.com/2011/12/29/alibaba-taps-lobbying-firm/?_r=0>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁸⁶ THE WASHINGTON POST. *Holland & Knight's lobbying group to shed traditional hourly billing*. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/business/capitalbusiness/holland-and-knights-lobbying-group-to-shed-traditional-hourly-billing/2011/12/14/gIQA6H6luO_story.html>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁸⁷ THE WASHINGTON POST. *Citizen K Street – How lobbying became washington's biggest business*. Disponível em: <<http://blog.washingtonpost.com/citizen-k-street/chapters/conclusion/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁸⁸ THE NEW YORK TIMES. *Wall Street continues to spend big on lobbying*. Disponível em: <<http://dealbook.nytimes.com/2011/08/01/wall-street-continues-to-spend-big-on-lobbying/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

tentativa de ver afastada a incidência de nova tributação sobre vendas online (*Main Street Fairness Act*).⁸⁹

Quanto ao *Lobby* das associações, que atuam em defesa de interesses de pessoas ou de grupos específicos, verifica-se que são exponenciais, nos Estados Unidos, a National Association of Realtors⁹⁰ (maior associação comercial do País, de corretores de imóveis) e a American Medical Association⁹¹ (maior associação de médicos e estudantes de Medicina do País, atuante em prol da arte e ciência médicas), apenas para citar alguns exemplos, e cujos gastos serão apresentados no item seguinte.

No tocante ao *Lobby* dos Sindicatos (*Trade Unions*), associações atuantes na defesa dos interesses de determinados grupos de trabalhadores ou empregadores, cita-se o United Food and Commercial Workers International Union – UFCW⁹² (sindicato com representação nos Estados Unidos e Canadá que reúne mais de 1,3 milhões de trabalhadores que se ativam em várias áreas do setor de alimentação) e o National Association of Broadcasters⁹³ (maior sindicato de radiodifusores dos Estados Unidos – rádio e televisão).

Cumprе anotar, novamente, que os tipos de *Lobby* aqui apresentados compreendem rol meramente exemplificativo, apresentados dessa forma tendo em vista, por certo, os tipos mais comuns de *Lobby* identificados por parte de estudiosos do tema (v. g. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, Andréa Cristina de Jesus Oliveria, Saïd Farhat, entre outros).

De igual forma, merece ser esclarecido que os nomes dos escritórios especializados, empresas, associações e sindicatos foram selecionados tomando por base seu destaque na sociedade estadunidense quanto à prática do *Lobby*, haja vista o número de pessoas que congrega no intuito de defender e representar seus interesses ou mesmo o volume de dinheiro que empregou na prática da atividade de *Lobbying*.

⁸⁹ BOSTON GLOBE. *Amazon spent \$450,000 lobbying gov't in Q3*. Disponível em: <http://www.boston.com/business/technology/articles/2011/12/15/amazon_spent_450000_lobbying_govt_in_q3/?camp=pm>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁹⁰ NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS (NAR). *Political advocacy*. Disponível em: <<http://www.realtor.org/political-advocacy>>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁹¹ AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION (AMA). *Advocacy topics*. Disponível em: <<http://www.ama-assn.org/ama/pub/advocacy/topics.page?>>>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁹² THE UNITED FOOD AND COMMERCIAL WORKERS INTERNATIONAL UNION (UFCW). *Who we are*. Disponível em: <<http://www.ufcw.org/about/>>>. Acesso em: 13 out. 2014.

⁹³ NATIONAL ASSOCIATION OF BROADCASTERS (NAB). *Advocacy*. Disponível em: <<http://www.nab.org/advocacy/>>>. Acesso em: 13 out. 2014.

A atividade de *Lobbying* desempenha, conforme analisou Luigi Graziano⁹⁴, papel fundamental na vida política e econômica da sociedade estadunidense, e movimenta centenas de bilhões de dólares todos os anos no País, tema, aliás, a ser abordado com maior rigor no item que segue.

2.3.2 Gastos com o *Lobbying*

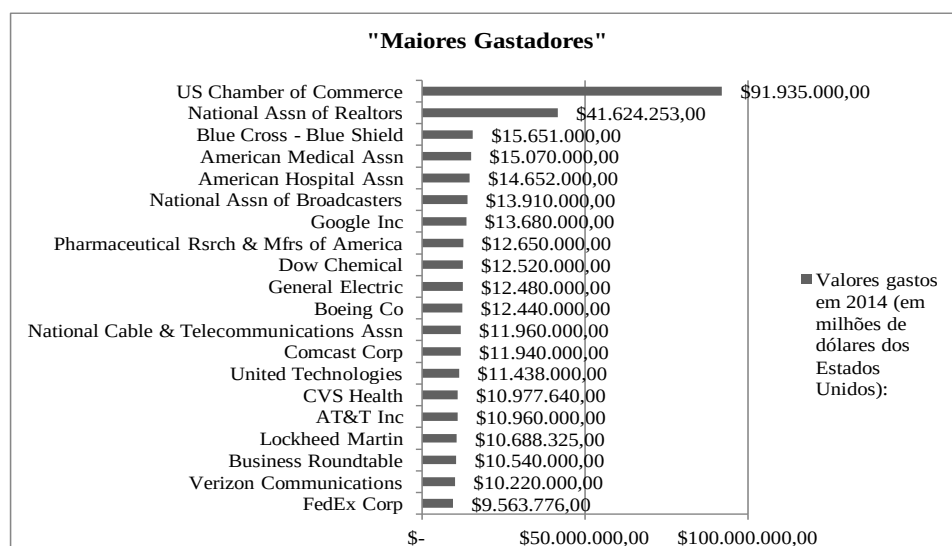
Analisar os gastos com o *Lobbying* nos Estados Unidos permite dimensionar tanto o peso da prática dessa atividade para a economia do País, quanto observar quais são os setores que mais se ativam em influenciar os processos de tomada de decisão e, via de consequência, compreender várias das atuais movimentações e questões políticas colocadas em jogo e fomentadas pela atividade.

Em pesquisa pautada em dados divulgados pelo *Senate Office of Public Records* e realizada pelo *Center for Responsive Politics*⁹⁵ (dados de 27 de outubro de 2014), é possível ter essa visão detalhada do *Lobbying* no País, uma vez que nela são medidos os gastos com a atividade da maneira seguinte (selecionadas aqui as de maior importância): *Top Spenders* (os “maiores gastadores”); os gastos com o *Lobbying* por setor (*Ranked Sectors*); e a relação entre os gastos com o *Lobbying* e o número de lobistas registrados.

O primeiro gráfico visa apontar quais são os “maiores gastadores” com a prática do *Lobbying* nos Estados Unidos:

⁹⁴ GRAZIANO, Luigi. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. In: *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, p. 317-340.

⁹⁵ O *Center for Responsive Politics* é uma entidade apartidária, independente e sem fins lucrativos que tem por objetivo mapear o dinheiro empregado na política, nos Estados Unidos, de modo a deixar o eleitor mais informado e participativo e tornar o Governo mais transparente e célere. Os dados disponibilizados são atualizados no seu site trimestralmente, conforme divulgações oficiais feitas pelo *Senate Office of Public Records*. (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Our mission: inform, empower & advocate*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/about/>>. Acesso em: 14 nov. 2014).



Com base no gráfico dos “Maiores Gastadores”⁹⁶ é possível se inferir que lideram o *ranking* de gastos com o *Lobbying* a Câmara de Comércio estadunidense (*United States Chamber of Commerce*) e a Associação Nacional de Corretores de Imóveis (*National Association of Realtors*) – maior associação comercial do País –, acertadamente entidades que movimentam elevado número de capital nos Estados Unidos.

Com efeito, a Câmara de Comércio representa o interesse de mais de três milhões de empresas de diversas áreas, segmentos e regiões dos Estados Unidos, perfazendo-se na maior organização comercial do mundo. Atuante nos quatro cantos do Globo, por certo visa influenciar os processos de tomada de decisão no que concerne a: reforma tributária; regulamentações sobre o mercado de capitais; regulamentação sobre o comércio internacional; regulamentação sobre investimentos; etc.⁹⁷

No que tange à *National Association of Realtors*, associação que reúne mais de um milhão de pessoas que se ativam na área de bens imobiliários (residenciais e comerciais), após a crise da chamada “bolha imobiliária” de 2008 e com a volta do crescimento da economia estadunidense, tem atuado fortemente, entre outros, para conquistar a extensão do “perdão de dívidas hipotecárias”.⁹⁸

⁹⁶ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Top spenders*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=s&showYear=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

⁹⁷ UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE [Câmara de Comércio dos Estados Unidos]. *Advocacy*. Disponível em: <<https://www.uschamber.com/node/87869>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

⁹⁸ NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS [Associação Nacional de Corretores de Imóveis]. *Political advocacy*. Disponível em: <<http://www.realtor.org/political-advocacy>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

Já o segundo gráfico demonstra, de forma setorializada, quais são as áreas que mais desembolsam dinheiro para influenciar os processos de tomada de decisão:

“Ranking de Gastos por Setor”	
Negócios Variados	\$ 412.733.580,00
Finanças, Seg. e Corret. Imob.	\$ 369.477.504,00
Saúde	\$ 367.394.093,00
Comunicações e Eletrônica	\$ 285.061.262,00
Energia e Recursos Naturais	\$ 254.100.332,00
Transporte	\$ 160.584.786,00
Outros	\$ 154.105.701,00
Organizações diversas	\$ 100.282.449,00
Agronegócios	\$ 96.638.068,00
Defesa	\$ 92.449.868,00
Construção	\$ 37.866.745,00
Mão-de-obra	\$ 33.375.341,00
Advogados e Lobistas	\$ 14.415.238,00

Da leitura do gráfico do “Ranking de Gastos por Setor”^{99 100}, observa-se que são exponenciais os setores de “Negócios Variados”, de “Finanças, Seguros e Corretagem Imobiliária” e de “Saúde”.

O primeiro setor abarca indústrias e empresas muito conhecidas pelo cidadão estadunidense e muitas delas são responsáveis pela produção ou venda de bens e serviços que são vitais para a economia do País (v.g. Wal-Mart, General Electric, Honeywell). Apenas as 13 maiores empresas do setor juntas chegaram a doar para partidos políticos algo em torno de US\$ 1,4 bilhões (um bilhão e quatrocentos milhões de dólares dos Estados Unidos) nas últimas duas décadas, e fazem *Lobbying* em várias frentes.¹⁰¹

⁹⁹ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Ranked Sectors*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=c&showYear=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

¹⁰⁰ Entende-se ser de relevada importância explicar em que consistem os setores seguintes utilizados na pesquisa: Negócios Variados (*Miscellaneous Business*); Outros (*Others*); e Organizações Diversas (*Ideology/Single Issue*). O primeiro engloba uma vasta gama de indústrias: manufatura, têxtil, aço, química, bens de consumo de varejo, restaurantes, jogos de azar, turismo etc., sendo incluídos nessa categoria (de acordo com a Pesquisa) nomes de empresas como General Electric, Honeywell e Wal-Mart. O segundo abrange categorias que incluem educadores, funcionários do Governo (não representados por sindicatos), organizações sem fins lucrativos, grupos religiosos, membros das forças armadas, apenas para citar alguns. Já o terceiro reúne grupos diversos que têm por singularidade influenciar um tema específico (muitas vezes marcados por uma ideologia, segundo a Pesquisa), caso, por exemplo, dos temas: aborto, meio ambiente, aquecimento global, porte de armas etc. (CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Ranked sectors*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=c&showYear=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014).

¹⁰¹ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Misc business*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/background.php?id=N&year=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

O segundo setor reúne as áreas financeira, bancária, de companhias de seguros, de valores mobiliários, de empresas de investimentos e de corretagem imobiliária. Trata-se, de longe, do setor que mais contribui para as campanhas de candidatos e de partidos de âmbito federal. Tanto que mesmo frente às crises de 2008 (hipotecária e bancária), foram feitas doações ao importe de US\$ 468,8 milhões (quatrocentos e sessenta e oito milhões e oitocentos mil dólares dos Estados Unidos), durante o ciclo eleitoral de 2008. Responsável pelo financiamento e manutenção de quase toda a “*K Street*”¹⁰², o setor conquistou com o *Lobbying* o *Emergency Economic Stabilization Act*, de 2008 (lei aprovada para auxiliar na recuperação da crise econômica que se tornou global) e tem se ativado em influenciar nos processos de tomada de decisão que tratam, entre outros, da reforma tributária e das novas regulações sobre investimento.¹⁰³

No que respeita ao terceiro setor do *ranking*, o da área da saúde, que conjuga, entre outros, escritórios e clínicas médicas, associações médicas, empresas de plano de saúde, indústrias farmacêuticas e que conta com nomes como Pfizer, Amgen, Eli Lilly, além de muitos outros, perfaz-se numa das áreas que, também, mais doações faz a campanhas e a partidos políticos nos Estados Unidos. Pratica, outrossim, ativamente o *Lobbying* com destaque, na atualidade, para a tentativa de influenciar o *Patient Protection and Affordable Care Act* (também conhecido por “*Obamacare*” – lei aprovada pelo Presidente Barack Obama para modificar o então sistema de saúde), de 2010, que ainda está sendo implementado, e que tem causado grandes impactos para o setor.¹⁰⁴

Por fim, o terceiro gráfico reporta os gastos anuais com *Lobbying* confrontando-os com o número de lobistas registrados (âmbito federal):¹⁰⁵

¹⁰² A “*K Street*” é uma das principais ruas da cidade de Washington (DC), famosa por ter abrigado escritórios de inúmeros lobistas, *think-tanks* (formadores de opinião) e advogados, tendo o termo passado a ser empregado como metonímia à indústria do *Lobby*, uma vez que muitos lobistas se estabeleceram na “*K Street*” durante a década de 1980. Embora a situação tenha cambiado, com a saída de muitos escritórios da Rua, o termo permanece em voga.

¹⁰³ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Finance, Insurance & Real Estate*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/background.php?id=F&year=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

¹⁰⁴ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Health*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/background.php?id=H&year=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

¹⁰⁵ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Who's up, who's down?* Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/incdec.php>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

Ano:	Total Gasto (em bilhões de dólares dos Estados Unidos):	Número de Lobistas:
2014	US\$ 2.414.337.089,00	11.509
2013	US\$ 2.407.897.819,00	12.011
2012	US\$ 2.483.299.405,00	12.096
2011	US\$ 2.482.588.376,00	12.313
2010	US\$ 2.678.516.298,00	12.643
2009	US\$ 2.530.451.344,00	13.367
2008	US\$ 2.480.259.139,00	13.742

Caso fossem divididos os gastos anuais com *Lobbying* pelo número de lobistas registrados, ter-se-ia o seguinte valor gasto por lobista por ano:

Ano:	Total Gasto por Lobista (em milhares de dólares dos Estados Unidos):
2014	US\$ 209.778,18
2013	US\$ 200.474,38
2012	US\$ 205.299,22
2011	US\$ 201.623,35
2010	US\$ 211.857,65
2009	US\$ 189.305,85
2008	US\$ 180.487,49

Com efeito, denota-se do cálculo realizado que vasta soma de dinheiro é movimentada anualmente com lobistas registrados, apenas no âmbito federal (lobistas profissionais, advogados especializados, lobistas “internados” em empresas e toda a gama de pessoas e grupos que se ativam na atividade), e que, não obstante tenha havido uma constante queda no número de lobistas registrados, os valores gastos com *Lobbying* por ano têm se mantido, praticamente, estáveis (a única exceção seria o ano de 2010, quando, então, mais dinheiro ainda foi gasto com *Lobbying* em razão, especificamente, de entidades como

a Câmara de Comércio dos Estados Unidos passaram a tentar influenciar de modo mais ativo a *Dodd-Frank Act*, legislação sobre regulamentação financeira – reforma).¹⁰⁶

Caso fossem apurados os valores gastos com o *Lobbying* em cada estado da Federação dos Estados Unidos, bem como levantados os dados quanto ao número geral de lobistas registrados no País (estado a estado), indubitavelmente o cálculo acima seria multiplicado inúmeras vezes.

Em linhas gerais, do cotejo dos dados apresentados, é possível tornar cristalinas a dimensão econômica do *Lobbying* nos Estados Unidos e a visão geral dos tipos de *Lobby* mais praticados no País, bem como ter-se uma prévia de algumas das principais questões políticas que estão em jogo no Congresso Nacional estadunidense na atualidade, haja vista as maiores influências exercidas pelos lobistas de cada setor/indústria destacados.

Com isso, conclui-se o panorama geral da normatização do *Lobby* nos Estados Unidos, que, somada à apresentação da origem e conceitos de *Lobby* e a todo o seu histórico nos Estados Unidos e considerações traçadas sobre a atual legislação de *Lobbying*, entende-se ter constituído “bagagem” suficiente (principalmente, para fins de comparação) para poder se passar, então, para a próxima parte da dissertação que tratará, especificamente, sobre o *Lobby* no Direito brasileiro.

¹⁰⁶ CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Who's up, who's down?* Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/incdec.php>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

PARTE II – O LOBBY NO DIREITO BRASILEIRO

CAPÍTULO 3 – O LOBBY NO BRASIL

3.1 Sua Identificação no Cenário Nacional

É inegável a prática do *Lobbying* no Brasil. Todavia, diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, o *Lobby* ainda não foi regulamentado no País, muito embora a sua presença seja observada, também, desde há séculos e algumas tentativas de normatizá-lo já tenham sido empreendidas (como mais adiante se verá – Capítulo 5).

De fato, há tempos que a prática do *Lobbying* pode ser verificada no cenário nacional, conforme pontua Saïd Farhat:

A abertura dos portos (brasileiros) às nações amigas – com exclusão da França e vantagem para sua arquirrival, a Inglaterra – assinada em 1808 pelo príncipe regente d. João, logo após a chegada da família real portuguesa à Bahia, em fuga ante as tropas do imperador Napoleão, não terá sido o primeiro caso de lobby bem sucedido no Brasil, mas é provavelmente o de mais profunda e duradoura repercussão na nossa economia.¹⁰⁷

Além desse episódio, possivelmente pioneiro, Saïd Farhat elenca inúmeros outros que apenas confirmam a longevidade da prática do *Lobbying* no Brasil: a Inconfidência Mineira; os movimentos pela Independência; o dia do “Fico” (07 de abril de 1822); a declaração de maioridade de D. Pedro II; a Ditadura Militar (1964-1985); e até mesmo a Constituinte.

Tal qual Saïd Farhat, Archibaldo Figueira, em sua obra “*Lobby: do fico à UDR*”, reconhece que a prática do *Lobbying* no Brasil é antiga, podendo ser percebida desde o século XIX, e aponta, também, que o dia do “Fico” e os movimentos em torno da Abolição da Escravatura (1888) se constituem em bons exemplos para confirmar essa teoria.¹⁰⁸

Murillo de Aragão defende, outrossim, que a prática do *Lobbying* remonta aos primeiros anos do século XIX, citando as práticas da Associação Comercial do Rio de Janeiro que, já em 1808, passou a se organizar para defender-se e cooperar de forma ativa

¹⁰⁷ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*, p. 432.

¹⁰⁸ FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo: Sagra, 1987. p. 13.

quanto a qualquer tema que pudesse atravessar o desenvolvimento e os interesses da classe a qual representava.¹⁰⁹

Menciona, ainda, o papel da Associação Comercial da Bahia, criada em 1811, que desde essa época também passou a defender os interesses de seus associados e de muitas entidades a ela coligadas, e, posteriormente, de forma mais ativa, junto ao Congresso Nacional, já na Primeira República.¹¹⁰

É de se notar, no entanto, que a maior parte da doutrina nacional que se dedica ao estudo do tema prefere apontar o surgimento do *Lobby* no Brasil como tendo seu princípio na época da Ditadura Militar, instaurada nos anos 1960.

De acordo com Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Letícia Naiara Lopes França e Débora de Moura Pires, o surgimento do *Lobby* no Brasil poderia ser, sob essa ótica, dividido em três fases: período autoritário; da transição de regime; e do regime democrático, a saber:

No primeiro não havia qualquer espaço para discussão dos interesses sociais, direitos difusos ou mesmo de cidadania, pelo menos não com o povo, pois não se estava diante de um regime democrático, condição *sine qua non* para a existência do lobby. Para que se conseguisse qualquer apoio ao interesse de um determinado grupo, o qual geralmente era para obter vantagem sobre o concorrente, era estritamente necessário conhecer algum militar reformado ou mesmo um civil com acesso aos militares que se encontravam no Poder.

A segunda fase, diz respeito ao período de 1986 - 1988 (processo constituinte). Nesta fase a quantidade de profissionais, nas mais diversas áreas, aumentou significativamente, mas devido à desordem provocada pelo processo de criação da Constituição, da transição para um regime democrático, ainda não se podia verificar uma nítida atividade de grupos de interesse agindo de maneira ordenada e eficiente.

A terceira fase inicia-se com a consolidação da democracia e da cidadania, nas quais as relações entre público e privado modificaram-se de forma acentuada. O fato das decisões serem tomadas indiretamente pelo povo, através dos seus representantes, em certas circunstâncias pode dar ensejo a situações em que a vontade popular e os atos dos seus representantes nem sempre coincidam. Com a consolidação da democracia surgiu a necessidade de legitimar a participação da sociedade civil nas deliberações do Poder Público. Tem-se, portanto, um cenário propício e legítimo para a atuação dos grupos de interesse.¹¹¹

De igual forma, Andréa Cristina de Jesus Oliveira atrela o surgimento do *Lobby* no Brasil ao período ditatorial. Reconhece que nessa época, devido à interferência militar,

¹⁰⁹ ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994. p. 21.

¹¹⁰ Ibidem, p. 21.

¹¹¹ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; FRANÇA, Letícia Naiara Lopes; PIRES, Débora de Moura. *Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse: um breve estudo no contexto brasileiro*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/07_603.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

embora o Poder Legislativo estivesse enfraquecido, ficando os processos de tomada de decisão concentrados nas mãos do Poder Executivo, e que restassem prejudicadas as liberdades de opinião e de associação, os grupos que possuíam contatos com militares ocupantes de cargos estratégicos conseguiam pressionar o Executivo a fim de verem satisfeitas muitas de suas demandas.¹¹²

O entendimento de João Bosco Lodi navega nesse mesmo sentido ao reconhecer que durante os regimes militares havia pressão e influência de pessoas e grupos que conseguiam se conectar ao Regime, mas que, todavia, isso não era feito às claras, situação que só se reverteu com a abertura política:

Num regime do tipo militar [...], desde Floriano, a maior parte de nossa história, o lobby desenvolve-se através de relações não explícitas com figuras do poder, utilizando os “amigos do Rei”. É o período do “lobby executivo”. O lobby num regime mais representativo é obrigado a adquirir maior profissionalismo, seja devido ao crescimento dos controles da opinião pública e imprensa, seja devido ao próprio policentrismo do sistema político.¹¹³

Com efeito, na época em que vigorou o regime militar no Brasil, 1964-1985, tinha-se que a prática do *Lobbying* se dava por meio do conhecimento ou da proximidade que um determinado grupo de interesses tinha com o poder então constituído – usurpado pela elite militar.¹¹⁴

Ademais, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, ou seja, no período que antecedeu o processo constituinte, havia pouco espaço para que fossem discutidos os interesses sociais, os direitos difusos ou, inclusive, que se conseguisse exercer de forma plena a cidadania (“pelo menos não pelo povo”).¹¹⁵

Foi somente no início da década de 1980 que o *Lobby* passou a ter maior espaço:

Nos anos que antecederam a Constituinte, de fato, as condições propiciadoras do lobbying se consolidaram. Podemos ressaltar dois fatores: a) diversificação de instrumentos e canais de comunicação entre segmentos, principalmente empresariais e o Congresso; b) fragmentação crescente desta representação (Werneck Vianna, 1995).

Em 1982, os grupos de pressão possuíam maior visibilidade no Congresso Nacional, principalmente os grupos empresariais, pois, com a vitória do PMDB nas eleições para a Câmara dos Deputados e nas vitórias oposicionistas no Rio de

¹¹² OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/928/R168-03.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 20 Out. 2014.

¹¹³ LODI, João Bosco. *Lobby*: os grupos de pressão. p. XI.

¹¹⁴ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 13.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 13.

Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, o empresariado temia a ascensão das oposições ao poder.

Em 1983, era possível perceber uma ligeira diferença com relação ao processo adotado na representação de interesses. Embora o Congresso Nacional ainda fosse frágil, os representantes ali alocados possuíam alguma influência.¹¹⁶

E, posteriormente, já no período da Constituinte, entre os anos de 1986 e 1988, é que o *Lobby*, propriamente, se desenvolveu:

Nesta época, a quantidade de lobistas, nas mais variadas áreas, aumentou significativamente, mas devido à falta de regulamentação ficou difícil verificar como se deu essa atividade e quais foram seus limites – mas nem por isso essa atuação foi ineficaz. Por certo, esta atividade ou comportamento sempre esteve presente em todos os tipos de organização política, dada a sua característica informativa – meio de comunicação intra-poder e extra-poder, sendo o *Lobby* elemento capaz de criar e agir como um canal entre estas diversas facetas da organização política.¹¹⁷

É, contudo, com o processo de redemocratização do País e, via de consequência, com o refortalecimento do Poder Legislativo (quando o Congresso Nacional volta a ser o centro do poder político) e o retorno dos grupos de pressão ao processo democrático (fazendo pressão e tentando influenciar legisladores), que se pode enxergar o verdadeiro “amadurecimento” do *Lobby* no cenário nacional:¹¹⁸

[...] com a redemocratização podemos perceber que os grupos de pressão afetaram o processo legislativo. Sem maioria no Congresso e sem condições de impor suas decisões, o regime militar e as oposições tiveram que negociar o andamento de projeto de lei abrindo maior espaço para a participação dos grupos de pressão no processo decisório.¹¹⁹

Na própria Constituição Federal de 1988 se pode vislumbrar que uma série de direitos e garantias foram incluídos em seu texto por intermédio de grupos de pressão que atuaram ativamente na tentativa de influenciar, informar e defender os interesses de variados grupos: da antiga oposição ao regime militar; da imprensa e dos meios de comunicação; de feministas (o “*Lobby* do Batom” – como ficou conhecido o movimento empreendido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, que influenciou fortemente a Constituinte a fim de que os direitos da mulher estivessem consagrados na

¹¹⁶ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 30-31.

¹¹⁷ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby)*, n. 8. p. 13.

¹¹⁸ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. p. 34.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 34.

nova Constituição¹²⁰); de sindicatos; de religiosos (o “*Lobby Santo*” – desempenhado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, sobre temas como o aborto e o direito à vida¹²¹); além de muitos outros grupos externos.

Ainda no tocante à Carta Magna de 1988, entende Andréa Cristina de Jesus Oliveira ser possível afirmar que: [...] “*a Constituição de 1988 foi escrita a partir de um modelo de Estado do Bem-Estar Social, que é uma corrente europeia e estatizante, e não sob a ótica do Estado Liberal, corrente norte-americana, baseada na competição dos interesses*”.¹²²

Todavia, anota a autora que a política nacional sofreu uma “americanização”, isto é, não obstante a Constituição tivesse originalmente se pautado numa corrente europeia (do Estado do Bem-Estar Social), determinadas características do sistema político brasileiro podem ser identificadas como tendo sido “americanizadas”, justamente, o que possibilitou o desenvolvimento do *Lobbying* no Brasil:

[...] o desenvolvimento do lobbying no Brasil se deu a partir de uma “americanização” de nossa política. A “americanização” da política consiste na conjugação de determinadas características, entre elas: ambiente em que interesses fragmentados e múltiplos competem com maior influência sobre os processos decisórios; predominância de demandas particularizadas; diminuição da atuação de grandes organizações representativas dos diferentes interesses sociais e aumento da atuação dos lobbies enquanto intermediadores de reivindicações típicas e a predominância da competição em torno de *issues* pontuais.¹²³

Outras características e particularidades do Estado também concorreram, na visão da autora, para o desenvolvimento do *Lobby* no País:

[...] a organização do Estado brasileiro contribuiu para o desenvolvimento do lobbying, uma vez que: apresenta extrema permeabilidade ao particularismo; tem pouco poder de *enforcement*; possui partidos políticos fracos; demonstra um desvirtuamento das funções legislativa e judiciária, que leva a uma certa confusão entre o que é público e o que é privado (privatização do público); e por último, um mercado de trabalho muito heterogêneo, segmentado e excludente. Todas essas questões conjugadas levariam os grupos de pressão e/ou interesses a aderir à prática do lobbying, negando assim a construção de pactos neocorporativos (Werneck Vianna, 1995).

Exemplos dessa argumentação podem ser buscados na atuação dos grupos de pressão dos trabalhadores e empresários. A atuação do movimento sindical brasileiro apresenta um padrão de demanda pulverizado e insulado, e o

¹²⁰ CORREIO DO BRASIL. *Luta pelos direitos das mulheres na constituinte ganhou o nome de Lobby do Batom*. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/noticias/politica/luta-pelos-direitos-das-mulheres-na-constituente-ganhou-o-nome-de-lobby-do-batom/133193/>>. Acesso em: 21 out. 2014.

¹²¹ BIBLIOTECA DO SENADO. *Lobby “santo” e a CNBB na constituinte*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/113417>>. Acesso em: 21 out. 2014.

¹²² OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 36.

¹²³ Ibidem, p. 36-37.

empresariado sofreu com a crescente fragmentação de suas entidades representativas. A criação do PNBE e do IEDI são resultados dessa fragmentação e da pulverização de entidades de representação de interesses do empresariado. As discordâncias entre a CUT (Central Única dos Trabalhadores), a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e a Força Sindical também podem ser apontadas.¹²⁴

Percebe-se, nesse sentido, que com os contornos trazidos com a Constituição de 1988, bem como com a possível “americanização” do sistema político, o cenário nacional tem vivenciado a prática do *Lobbying* por meio dos mais variados grupos de interesse e de pressão, com destaque para os exercidos pela Elite Empresarial e pelos Sindicatos, mas não apenas, senão também pelas Entidades de Classe e Organizações Não Governamentais - ONGs, apenas para citar alguns, além de muitos outros, todos eles balizados, nesta dissertação, como sendo diferentes tipos de *Lobby* (repise-se, sem prejuízo de outros que possam existir), atuantes em determinadas áreas, conforme será exposto no item seguinte.

3.2 Áreas de Atuação e Tipos de *Lobby* no Brasil

Conforme já se adiantou, mais especificamente, na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.3.1 – Áreas de atuação e tipos de *Lobby* (nos Estados Unidos), o Brasil teve a formação de sua cultura política de forma assaz diversa da estadunidense.

Nos Estados Unidos, como se viu, podem ser destacados dois elementos cruciais para a formação de sua cultura política, quais sejam: a) a Constituição dos Estados Unidos, que tem se mantido a mesma por mais de 200 anos (1787) – ainda que emendada pelo Congresso Nacional e atualizada pela Suprema Corte; e b) o fato de que e a maior parte dos direitos é criada no País por meio, quase que exclusivo, do Congresso Nacional, o que ensejou que suas instituições políticas evoluíssem de modo a poder se arriscar a afirmar que o *Lobby* nesse País ocorre, quase que exclusivamente, perante o Congresso Nacional (porém não apenas, conforme também se anotou).

Nesse sentido, foi evidenciado, nos Estados Unidos, grande parte do *Lobby* ser praticado junto ao Legislativo federal, isto é, junto ao Congresso Nacional, mas, também no âmbito do Poder Executivo, porém com menor frequência, por causa de, entre outras razões,

¹²⁴ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 37.

os poderes do Executivo, embora amplos, serem subordinados ao que se resolve no Congresso Nacional (Legislativo).¹²⁵

Foram, assim, identificadas as duas áreas principais onde ocorre a prática do *Lobby* nos Estados Unidos, com destaque para a maior atuação no plano Legislativo, eis que ali são, notadamente, criadas as leis, isto é, constituídos direitos e obrigações – por óbvio, área de maior interesse dos lobistas, desejosos de influenciar na sua criação, extinção ou alteração.

No Brasil, ao longo desse mesmo período de pouco mais ou pouco menos de 200 anos, a formação da cultura política e a evolução das instituições políticas se deram de forma diferente.

Com efeito, ao longo desses quase 200 anos de história, o Brasil experimentou regimes diferentes de governo (Colônia, Reino Unido, Monarquia, República e ditaduras), bem como atravessou mais de sete constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 – sem falar na Emenda Constitucional nº 1/69, de 1969, que, praticamente, instituiu uma nova Constituição, uma vez que, o que se fez foi prever a elaboração de uma nova Constituição e não apenas a edição de uma mera e típica emenda constitucional, conforme o nome sugeriu), o que, por certo, concedeu-lhe a formação de uma cultura política assaz diversa da estadunidense.

Conforme observa Saïd Farhat, até o ano de 1988 o “poder real” estava concentrado nas mãos do Executivo; após mais de 20 anos da promulgação da Constituição Federal (de 05 de outubro de 1988), e mesmo com a aprovação de várias emendas, o Congresso Nacional “*ainda tenta reaver poderes que lhe são próprios, nem sempre com sucesso, ou disposição para fazer o trabalho correlato ao exercício do poder*”.¹²⁶

Tem-se, assim, que no Brasil a prática do *Lobbying* se desenvolve em duas áreas de atuação diversas (chamadas pelo autor de “planos”), porém “intimamente interligadas”. Isto é, tanto no Legislativo quanto no Executivo brasileiros pode-se dar a criação de direitos e obrigações (“com igual vigor e resultados concretos”):¹²⁷

1. O plano “clássico” do Poder Legislativo – ao qual a Constituição reserva inequivocamente o poder de fazer leis, criar direitos e estabelecer obrigações,

¹²⁵ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 57.

¹²⁶ Ibidem, p. 57.

¹²⁷ Ibidem, p. 57.

além de determinar a capacidade de arrecadar e, sobretudo, de gastar do Tesouro Nacional. Isso, em tese. Na prática, o Executivo brasileiro detém poder amplíssimo de legislar, por meio de medidas provisórias (MP) com força de lei e vigência imediata, além de outros instrumentos constitucionais que lhe permitem interferir nos trabalhos legislativos, como a urgência constitucional, a qual pode “trancar” a pauta do Legislativo e determinar, de fato, o que pode, ou não, ser votado por este.

2. *O plano do Poder Executivo* – onde se concentra o poder político do país. Toda a sua estrutura burocrática – ministérios, secretarias, conselhos, agências, bancos, autarquias, departamentos, divisões – detém o poder regulamentar. Por tal via – e apesar do cuidado da Constituinte em reservar ao Congresso a primazia do poder de legislar – o Executivo continua a ser a principal fonte de normas e regras que afetam a liberdade de fazer (ou não fazer), a vida das pessoas e o lucro das empresas.¹²⁸

Aponta, ainda, a existência de uma terceira área de atuação, a qual, por certo, deve ser abominada pelos lobistas sérios, honestos e comprometidos, mas que existe e na qual muitos, ditos lobistas, atuam (não sem prejuízo a toda a classe):

Alguns lobistas (não todos) atuam num terceiro plano: o dos contratos públicos. O governo – federal, estadual e municipal – é o maior comprador de bens e serviços do Brasil. Tentador como é, e por mais que, para uma empresa, ganhar ou perder um contrato possa significar a diferença entre lucro e prejuízo, o lobista bem-avisado não entrará nessa área, isto é, se quiser manter os princípios aos quais os bons profissionais aderem de corpo e alma. Como costume dizer, lobista honesto não ganha concorrências.¹²⁹

Saïd Farhat entende, outrossim, que o *Lobbying* junto ao Legislativo tenderá a crescer, “e tanto mais crescerá à medida que o Congresso passe a funcionar com base em premissa de poder essencial e identificador por excelência do Estado democrático de direito”.¹³⁰ Por enquanto, antevê o autor que boa parte do tempo dos lobistas continuará a ser empregada junto ao Executivo, notadamente, na tentativa de convencer seus membros a suscitarem a ação do Congresso para que sejam feitas leis necessárias, bem como para que legislem por si.¹³¹

Definidas, portanto, as duas áreas de atuação do *Lobby* no Brasil (quais sejam, junto ao Legislativo e ao Executivo, uma vez que em ambas há a possibilidade de criação de direitos e obrigações, na forma que se viu), entende-se que dentre elas – da mesma forma como no caso da experiência estadunidense registrada – o *Lobby* pode ser observado em um

¹²⁸ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 58.

¹²⁹ Ibidem, p. 58.

¹³⁰ Ibidem, p. 58.

¹³¹ Ibidem, p. 58.

sem número de segmentos e atividades da sociedade, o que aqui, novamente, esclarecemos chamar de “tipos de *Lobby*”.

Vale ressaltar que essa tentativa de classificar o *Lobby* em tipos – tal qual foi feita na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.3.1 – Áreas de atuação e tipos de *Lobby* (nos Estados Unidos) –, que, aliás, constitui-se num método usado por muitos autores (v.g. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna), possui a ambição de apenas melhor identificar a atividade do *Lobbying*, apresentados dessa forma tendo em vista os tipos mais comuns de *Lobby* identificados por parte de estudiosos do tema (v. g. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, Andréa Cristina de Jesus Oliveria, Saïd Farhat, entre outros), sem prejuízo, repise-se, da identificação da prática de outros tipos de *Lobby*, isto é, trata-se de rol exemplificativo.

Com efeito, a fim de melhor identificar a atividade do *Lobbying*, Andréa Cristina de Jesus Oliveira, pautada, grande parte, na classificação por categorias empreendida por Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna (a qual também já foi abordada no Item 2.3.1), classificou o *Lobby* em quatro “tipos” a saber:

Os quatro tipos de lobbying são representados pelos seguintes profissionais, entidades, ou departamentos: a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (**lobbying público**); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (**lobbying institucional**); c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP (**lobbying classista**); e d) escritórios de lobbying e consultoria (**lobbying privado**).

O lobbying público diz respeito à atuação de Ministérios, Empresas Estatais, Autarquias, Agências Reguladoras e outros órgãos estatais, a fim de pressionarem os poderes Executivo e Legislativo com o objetivo de assegurar seus direitos ou pleitear novos. Geralmente, todos os órgãos estatais possuem Departamentos de Assessoria Parlamentar com o intuito de influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado, e isso acontece porque os órgãos governamentais às vezes defendem interesses diversos e conflitantes, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências.

O lobbying institucional refere-se à atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais se dedicam às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais.

Como já possuíam larga experiência no exterior, as empresas multinacionais foram as primeiras a utilizar o lobbying institucional no Brasil. Os seus departamentos de assuntos corporativos ou institucionais já atuavam durante a ditadura militar. Com o período de distensão entre 1974 e 1978 e a redemocratização a partir de 1985, essa atuação foi reforçada.

O lobbying classista refere-se à atuação das entidades de classe, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Sua atuação tem como objetivo pressionar e influenciar os poderes Executivo e Legislativo com o intuito de defender os interesses de seus filiados. Ao representar sindicatos e federações, as entidades de classe deparam-se com interesses bastante amplos e muitas vezes divergentes. É por isso que se restringem a defender apenas os interesses que se mostram consensuais e majoritários entre seus filiados.

Já o lobbying privado refere-se à atuação dos escritórios de lobbying e consultoria. Os primeiros escritórios começaram a ser abertos em meados da década de 70, porém, a atividade dos escritórios se intensificou com a redemocratização a partir de 1985. Como a atividade não é regulamentada e devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido.¹³²

Trata-se, como se pode inferir, de um tipo de classificação que analisa as várias formas que podem assumir as atividades dos lobistas e que leva em consideração questões como a “origem dos interesses”, o “tipo de interesses representados”, a “organização dos interesses” e a “origem dos recursos utilizados”.¹³³

Reconhece, no entanto, a própria autora, que, não obstante a classificação por ela desenvolvida, nada impede que outras possam existir ou serem feitas também na tentativa de melhor se compreender a prática do *Lobbying*, tema de grande complexidade:

O que singulariza o lobbying e lhe confere imensa complexidade é a sua fluidez. Desse modo, há diversos fatores que podem contribuir para a dificuldade no estabelecimento de um padrão rígido de classificação. Esses fatores são: o caráter transitório de alguns interesses defendidos, as alianças efêmeras entre setores da sociedade em torno de interesses convergentes e o surgimento de novos interesses na sociedade (Aragão, 1992).

[...]

As estratégias empregadas na atividade de lobbying variam, qualificando diferenciadamente os lobbies. Contudo, criar categorias explicativas sobre lobbying é tarefa complexa, já que a atividade se compõe de um emaranhado de práticas justapostas ou interconectadas que ocorrem simultaneamente.¹³⁴

De igual sorte, entende Saïd Farhat que seria impossível que alguém classificasse todos os tipos de *Lobbies* existentes no cenário nacional, tendo em vista, notadamente, a infinita pluralidade de grupos e interesses, bem como a constante mudança de quereres e interesses da própria sociedade (por certo, cambiáveis no tempo e no espaço):

Ninguém será capaz de relacionar completa e sistematicamente a multidão de assuntos, causas, interesses, ideias ou propostas que em determinado momento congregam pessoas dispostas a divulgá-los e a promover sua aceitação por segmentos da sociedade, ou por toda ela. Grupos de pressão só assumem o ônus de agir diante de autoridades quando vislumbram condições mais ou menos favoráveis; retraem-se ou retiram-se de cena, mas conservam-se vivos como

¹³² OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses?* Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/047/47coliveira.htm>>. Acesso em: 22 out. 2014.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 16-17.

grupos de interesses, se e quando atingidos seus objetivos, ou quando as condições e oportunidades se tornam adversas.

[...]

Acredito, entretanto, que a compreensão de quem pode – ou melhor, deve – organizar-se como grupo de pressão e fazer lobby ficará mais fácil com seu agrupamento em categorias distintas, embora arbitrárias. Outros autores poderão talvez fazer uma classificação melhor, mais ampla, ou com melhor e mais sólida base filosófica.¹³⁵

Nesse sentido, repise-se, a classificação em tipos de *Lobby* aqui proposta visa melhor identificar a atividade do *Lobbying*, tendo em vista, justamente, os tipos mais comuns de *Lobby* identificados por parte de estudiosos do tema (v. g. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, Andréa Cristina de Jesus Oliveria, Saïd Farhat, entre outros) e de grande notoriedade no cenário nacional, sem prejuízo da identificação da prática de outros tipos de *Lobby* (rol exemplificativo).

Assim, entende-se impossível não reconhecer a presença de determinados grupos de interesse e de pressão em meio ao cenário nacional, atuando, cada qual, ao seu modo, mas todos desempenhando a prática do *Lobby*, na luta por seus interesses, em prol daqueles os quais representam.

Nesse diapasão, traz-se à colação algumas categorias vistas como possuindo maior destaque em nossa sociedade, nas mais diversas áreas de atuação, a fim de que sirvam de exemplo para se demonstrar como é que o papel por elas desempenhado pode influenciar nos processos de tomada de decisão, culminando a que determinadas leis, direitos e obrigações sejam feitos em devoção a esse ou aquele grupo.

Ressalte-se, todavia, que não se pretende traçar aqui um estudo acerca de cada um desses grupos/tipos de *Lobby* apontados no sentido de estudar detalhadamente suas origens, sua formação, ou mesmo sua estrutura, mas, sim, única e exclusivamente, analisar como é que cada um desses grupos, de maior destaque em meio aos cenários político, econômico, social e cultural do País, têm atuado de modo a exercer pressão frente ao Estado (junto aos poderes Executivo e Legislativo), consoante terem seus interesses ou os daqueles que façam às vezes, representados.

Essa classificação foi adotada por Cristiane Avizú, em sua dissertação de mestrado, *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito*, no

¹³⁵ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 357.

estudo dos grupos de interesse e de pressão presentes no cenário nacional, porém aqui denominados “tipos de *Lobby*”.¹³⁶

Feitas essas considerações, à continuação são apresentados quatro tipos de *Lobby*, com base, como dito, nos tipos mais comuns de *Lobby* identificados por parte de estudiosos do tema, e cujos variados grupos de interesse e de pressão que os compõem exercem um tipo específico de *Lobby*, desempenhando um papel notório e de destaque em meio ao cenário nacional, quais sejam: o *Lobby* dos Sindicatos; o *Lobby* das Entidades de Classe; o *Lobby* das Organizações Não Governamentais (ONGs) – dentro do qual se examinará, também, a prática da atividade do *Lobbying* realizado por determinadas ONGs, e que, recentemente, tem sido designado por “*Lobby* do Bem”; e o *Lobby* das Empresas Nacionais e Transnacionais, sem prejuízo de outros tipos de *Lobby* desempenhados por outros muitos respeitáveis grupos e dignos de atenção.

Ao lado desses exemplos de “tipos de *Lobby*”, entende-se necessário, notadamente para que sejam evitados equívocos, traçar as definições e o papel dos Partidos Políticos, enquanto grupos de pessoas reunidas por partilharem de iguais princípios ou almejarem determinados fins, muitas vezes confundidos, erroneamente, com um “tipo de *Lobby*” ou, melhor dizendo, um grupo de pressão que pratica o *Lobbying*.

Vale observar de antemão – muito embora essa questão será melhor explicada no momento mais oportuno (Item 3.2.5 – Partidos Políticos) – que os Partidos Políticos, enquanto organizações também de grande destaque no cenário nacional, não podem ser caracterizados como grupos de pressão.

Os Partidos Políticos devem ser tratados, repise-se, como grupos de pessoas reunidas por um mesmo propósito ou finalidade comum e de incontestável importância na representação dos direitos e interesses da Sociedade junto ao Governo e nas suas realizações (ou mesmo de uma ideologia política, como é o caso da defendida por partidos de cunho socialista ou comunista, que, todavia, têm se demonstrado menos interessados por essa “luta” em nosso País, salvo raras exceções, como é notório o exemplo do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU), o que não implica, propriamente, no exercício do *Lobby* (por razões óbvias, uma vez que são os próprios políticos, enquanto membros do Legislativo e do Executivo, os tomadores de decisão). Porém, por guardarem,

¹³⁶ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*. p. 96.

também, íntima relação com a temática do *Lobby*, os Partidos Políticos merecem ser estudados e, principalmente, diferenciados (notadamente quanto às atividades desempenhadas por lobistas e políticos, as quais não podem ser confundidas).

3.2.1 O Lobby dos Sindicatos

O Sindicalismo no Brasil teve início com as denominadas sociedades de auxílio mútuo que surgiram nos últimos anos do século XIX, principalmente no Rio de Janeiro e em algumas cidades do Estado de São Paulo. Tais sociedades, basicamente, eram compostas por membros da mesma ou de várias categorias profissionais, ou então consistiam no agrupamento de trabalhadores de uma dada nacionalidade, fato verificado, notadamente, em polos receptores de mão de obra imigrante originária da Europa.

Com efeito, muitas dessas sociedades de auxílio tiveram ampliadas suas atividades assistencialistas de modo a atuarem também na seara trabalhista. A partir da década de 1890, passaram a ser organizadas como agremiações sindicais, as quais se autorrotulavam de “liga” ou “união operária”, mas que, em grande parte, tiveram pouca duração.

Nos anos que se seguiram essas agremiações foram estruturadas e dirigidas por diferentes categorias de militantes, quais sejam, os socialistas, os capitalistas e os anarco-sindicalistas, o que deu margem à repressão, principalmente face aos movimentos que possuíam tendências esquerdistas, situação que se intensificou durante a I Guerra Mundial (1914-1919) e, posteriormente, quando da instalação do regime autoritarista pelo Presidente Getúlio Vargas, que ficou conhecido como Estado Novo (1937-1945).

Foi, no entanto, apenas com a edição do Decreto nº 19.770 que, no ano de 1931, a regularização da sindicalização das classes patronais e operárias teve início, colocando um fim à subordinação legal e organizatória dos sindicatos ao Estado.

Com o advento da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1942) os sindicatos tiveram ampliados o seu escopo de atuação, passando a receber funções delegadas pelo Estado. Mais ainda, já em 1941, começaram a cobrar de cada trabalhador uma espécie de imposto anual no montante de um salário-dia, valor esse que era rateado em 60% para a unidade sindical arrecadante (sindicato atuante em uma dada região), e o restante dividido entre a federação, a confederação e o fundo social sindical. Tal possibilidade de captação de

recursos financeiros ensejou a fundação de inúmeros sindicatos ao longo de todo o território nacional, sendo evidenciadas disputas concernentes ao âmbito de atuação de cada sindicato (afinal, notadamente, municípios – enquanto bases territoriais – com maior número de trabalhadores, implica num volume maior de contribuições).

Não obstante tenha sido verificado um aumento no número de sindicatos no Brasil, o que já dava mostras do seu potencial, enquanto entidades aptas a aglutinar massas e, conseqüentemente, atribuir-lhes voz, com a Ditadura Militar instaurada (1964-1985) houve um retrocesso no que tange às liberdades sindicais, eis que sua autonomia em relação ao governo foi diminuída, verificando-se restrições voltadas tanto aos movimentos sindicais, quanto aos próprios sindicalistas, os quais, alguns, chegaram a sofrer perseguições.

Somente entre os anos 1978 e 1984 foi que o sindicalismo no Brasil conseguiu mudar sua história e passou a tomar novos rumos. Surgiu, então, o que se convencionou chamar de Novo Sindicalismo, principalmente, com destaque para o papel desempenhado pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, na região do ABC Paulista.

Valendo-se de uma política de confronto com a então ordem vigente, com uma visão antiestatista e democrático-participativa, mas, em contrapartida, apresentando bons resultados, esse Sindicato conseguiu comungar forças em meio à classe operária, notadamente entre os trabalhadores das indústrias automotivas da Região, e *“alcançou uma força social de importância indiscutível, reforçou laços de solidariedade e promoveu uma auto-identificação de um movimento social em construção, com estratégia alicerçada na mobilização grevista e na oposição sistemática ao governo, que conquistou um impacto político inequívoco”*.¹³⁷

Com uma retórica pautada na construção de uma organização democrática e de massas, os sindicalistas souberam defender o interesse coletivo dos trabalhadores ingerindo, inclusive, na Constituinte (1986-1988), a fim de que a liberdade sindical fosse garantida e os interesses da classe operária fossem tutelados.

Assim como observou Saïd Farhat, no âmbito da Constituinte os sindicalistas:

Criaram o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), o mais bem organizado e atuante lobby na Constituinte, unanimemente apoiado, com objetivos claros e definidos, e, por isso, o mais bem sucedido na perseguição dos

¹³⁷ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*. p. 100.

seus fins: ‘mais’. Mais vantagens, melhor remuneração, maior participação da massa salarial no PNB, estabilidade no emprego, indenização proporcional ao tempo de serviço, participação nos lucros, voz e voto em questões referentes a métodos de produção (até mesmo automação).

O lobby dos trabalhadores conseguiu concretizar na Constituinte extensa pauta de desejos, reivindicações e simples aspirações dos grupos que o ex-deputado Luiz Inácio Lula da Silva e seus companheiros chamam “as classes trabalhadoras”.¹³⁸

Com efeito, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os sindicatos passaram a ser compreendidos “*como agente coletivo que pode se estabelecer para representar tanto a classe trabalhadora como a empregadora, com uma atuação coletiva voltada à realização dos respectivos interesses, é portanto um sistema de intermediação de interesses*”.¹³⁹

Dessa participação sindical, ou da “classe trabalhadora” na Constituinte restou garantido o fortalecimento da representação dos interesses da classe trabalhadora por meio das entidades sindicais, eis que o art. 8º da Constituição da República foi editado visando consagrar as liberdades e autonomia desse tipo de associação, nos seguintes moldes:

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

¹³⁸ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos* p. 364.

¹³⁹ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*. p. 100.

Da leitura e, conseqüente interpretação desse artigo, observa-se que foi garantida, entre outros, a possibilidade da cobrança compulsória da contribuição, descontada em folha de pagamento, e livremente instituída por meio das assembleias organizadas pelos sindicatos, federações e confederações.

Com base na contribuição sindical e no número de trabalhadores-contribuintes, à parte da disputa territorial travada entre sindicatos – afinal, tem-se em jogo importantes fontes de renda para essas entidades – fato o qual não se pretende explorar com o presente estudo, verifica-se que, hodiernamente, os sindicatos se constituem, também, em importantes organizações, dotadas de grande potencial financeiro, que gozam, em virtude de Lei, do “monopólio da representação”, o que se perfaz numa importante arma de negociação com o Estado, apta a exercer pressão para a conquista dos interesses da classe trabalhadora, instrumento que supera em muito os “antigos” mecanismos de pressão, como é o caso dos, ainda usados, piquetes e das greves nas portas das fábricas.

Vale pontuar que a maioria, senão a totalidade, dos doutrinadores de Direito do Trabalho, definem o trabalhador como sendo a parte hipossuficiente da relação de emprego, conceito este que, atualmente e frente o exposto, deve sofrer ressalvas.

Registre-se, todavia, que, com isso, não quer se defender aqui que o trabalhador não seja, de fato, a parte mais frágil dessa relação, posto que, acertadamente o é, mas, sim, ressaltar que os trabalhadores unidos, enquanto classe operária, associados por meio dos sindicatos, no contexto atual possuem capacidade de mobilização e dispõem de recursos materiais e financeiros que vão muito além das possibilidades postas à disposição do empregador, do “patrão”, mais ainda se consideradas as prerrogativas legais e os trunfos políticos mobilizáveis que possuem ao seu favor para exercer pressão e assim ingerir nas negociações que participarem seja com o empregador, seja com o Estado.

Ainda que até este momento só se tenha destacado o papel de pressão exercido pelos sindicatos profissionais, não pode passar despercebido o papel desenvolvido, desde há muito, pelo empresariado, que também se estrutura por meio de sindicatos (associações de interesse coletivo) que, às vezes, se organiza em federações e estas em confederações, cuja representação é capaz de surtir efeitos em nível nacional.

No âmbito do Estado de São Paulo, destacam-se duas grandes associações empresariais: a FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, e a CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.

Constituem-se em importante “*caixa de ressonância dos grandes acontecimentos do País e principais interlocutoras do setor produtivo, defendendo a iniciativa privada e a economia de mercado*”.¹⁴⁰

Notadamente, a FIESP é hoje “*a maior entidade de classe da indústria brasileira. Representa cerca de 130 mil indústrias de diversos setores, de todos os portes e das mais diferentes cadeias produtivas, distribuídas em mais de 130 sindicatos patronais*”.¹⁴¹

Assim como os grandes sindicatos profissionais (como é o caso do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema), esses sindicatos patronais – ou suas federações e confederações – compreendem entidades de grande potencial financeiro, aptas a reunir grande número de empresários, o que lhes permite ingerir nos processos de tomada de decisão por parte do Estado, a fim de que os interesses de seus representados se materializem e toda uma classe ganhe voz.

Dessa forma, entende-se que, seja do lado do trabalhador, seja do lado do empregador, os sindicatos se perfazem em importantes agentes da prática do *Lobbying* em meio ao cenário sociopolítico brasileiro.

Acertadamente, são capazes de influenciar na feitura, aprovação ou rejeição de uma dada norma (junto ao Legislativo ou ao Executivo) em benefício daqueles que representam, haja vista seu poderio econômico, sua capacidade aglutinadora de massas e, principalmente, seu incontestado poder de barganha: elementos presentes nas pressões que podem exercer para alcançar seus fins (interesses).

3.2.2 O Lobby das Entidades de Classe

Da mesma forma que os Sindicatos, as Entidades de Classe são identificadas como instituições representativas de interesses profissionais. Todavia, ambos os organismos não podem ser confundidos, uma vez que possuem atribuições bastante diferentes.

¹⁴⁰ FIESP. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁴¹ Ibidem.

Enquanto os primeiros têm como missão principal a constante melhoria das condições de trabalho, da remuneração dos profissionais, das relações empregado-empregador em defesa de toda uma classe, categoria de trabalhadores ou de empregadores, tendo recebido atribuição específica, por força de Lei, para a verificação da jornada “ideal” de trabalho, estabelecimento de piso salarial, celebração de acordos anuais, entre outros, fazendo valer todos os direitos trabalhistas garantidos pela CLT e salvaguardados pela Constituição Federal, as Entidades de Classe, instituições traduzidas, principalmente, na figura dos denominados Conselhos Regionais, foram criadas para regular, orientar e fiscalizar a atividade de um determinado ou determinados tipos profissionais.

Habitualmente, são entidades fiscalizadas por um Conselho Federal, órgão de hierarquia superior, do qual são editadas resoluções que devem ser observadas por todos os Conselhos Regionais. Em último grau, compete a ele julgar recursos atinentes a processos de âmbito administrativo ou de cunho disciplinar, ou seja, que envolva matéria de ética do profissional.

Os Conselhos Regionais têm atuação limitada por força de normas constitucionais, justamente para que não haja interferência nas áreas de atuação de outras instituições, como é o caso dos Sindicatos ou das Associações, sendo correntes as divergências travadas entre esses diferentes organismos.

No Brasil, já se somam muitas as Entidades de Classe, tendo seu crescimento vinculado, quase que majoritariamente, à criação de novos cursos universitários que anualmente (senão semestralmente) colocam no mercado novos tipos de profissionais, os quais tendem a se unir e encaminhar ao Congresso Nacional projetos de lei a fim de que a sua profissão seja regulamentada.

Nesse tocante, verifica-se, *grosso modo*, que o maior interesse na regulamentação de uma profissão por meio de lei reside, justamente, no fato de querer se “*determinar requisitos curriculares e tornar o exercício profissional privativo de quem os tenha: em geral um diploma*”.¹⁴² Mais ainda, “*seus objetivos compreendem a reserva do mercado de trabalho aos portadores das qualificações previstas na lei e o estabelecimento do salário*

¹⁴² FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 365.

*mínimo da categoria, distinto do aplicável aos demais trabalhadores, e, numa palavra, restrição aos qualificados o acesso à profissão”.*¹⁴³

À guisa de exemplo, cita-se a recente tentativa de criação da profissão do “paralegal”, isto é, do profissional que, bacharel em Direito, porém, sem registro de advogado (caso dos muitos bacharéis não aprovados no Exame de Ordem Unificado da Ordem dos Advogados do Brasil – situação que expõe a queda na qualidade do ensino jurídico no País), poderia auxiliar advogados sob responsabilidade desses, tal qual os estagiários de advocacia registrados, porém sem limite de tempo (a carteira de estagiário, com a graduação, caduca) – Projeto de Lei nº 5.749/2013, de autoria do Deputado Sergio Zveiter (PSD – RJ)¹⁴⁴.

À parte dessa situação muito em voga nos últimos anos, embasada na oferta de novos cursos universitários e na consequente escalada no número de Entidades de Classe, tem-se por certo que as entidades classistas de maior destaque em meio ao cenário nacional guardam respeito aos primeiros cursos de Ensino Superior criados no Brasil, também conhecidos como profissões imperiais, quais sejam, o Direito, a Medicina e a Engenharia, cujas entidades de representação de seus interesses profissionais são, respectivamente: a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e suas seccionais; o Conselho Federal de Medicina – CFM e os Conselhos Regionais de Medicina – CRMs; e o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA e os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia – CREAs.

No que tange à Ordem dos Advogados do Brasil, verifica-se que seus anseios já se faziam presentes nas primeiras décadas do século XIX, quando da criação dos primeiros cursos jurídicos no País (São Paulo e Olinda, em 1827), bem como, anos depois, com a fundação do Instituto dos Advogados Brasileiros (1843).¹⁴⁵

Surgida em meio ao contexto da Revolução de 1930, a qual propiciou o nascimento de um novo Estado, distante do antigo modelo oligárquico por seu caráter

¹⁴³ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 365.

¹⁴⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara regulamenta profissão de paralegal para bacharéis em Direito*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/472505-CAMARA-REGULAMENTA-PROFISSAO-DE-PARALEGAL-PARA-BACHAREIS-EM-DIREITO.htm>>. Acesso em: 25 out. 2014.

¹⁴⁵ OAB – Conselho Federal. *História da OAB*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/index_menu.htm>. Acesso em: 11 jun. 2014.

centralizador e pela maior autonomia, a OAB, estabelecida pelo Decreto nº 19.408 (de 18 de novembro de 1930, assinado por Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório, e referendado pelo Ministro da Justiça, Osvaldo Aranha), mostrava-se em harmonia com os novos ideais de modernização e renovação do País.¹⁴⁶

Os primeiros anos da OAB foram marcados por uma trajetória participativa tanto na Constituinte de 1934, quanto nos acontecimentos que se sucederam, como é o caso do seu papel exercido face à Lei de Segurança Nacional, à Intentona e à defesa dos presos políticos, bem como sua atuação em meio ao Golpe de 1937 e à eclosão da II Guerra Mundial (1939-1945).¹⁴⁷

Tal situação não foi diferente nos anos que se seguiram, sendo efusivamente repetido o intenso trabalho realizado pela OAB. Teve grande desempenho durante o Estado de Exceção e atuou ativamente nos movimentos de redemocratização do País.¹⁴⁸

Na história recente do Brasil destacou-se pela participação, senão impulsão, do movimento das “Diretas já”; da Assembleia Constituinte e da Constituição de 1988; das eleições diretas para Presidente da República; do “Movimento pela Ética na Política”; na conquista do *Impeachment* do Presidente Collor; da reforma constitucional; da campanha pela ética nas eleições; do abuso das Medidas Provisórias; da Reforma do Poder Judiciário; do enfrentamento do crime organizado; do controle externo do Judiciário, por meio da criação do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) e do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público); e da crise do “Mensalão” (Ação Penal nº 470).¹⁴⁹

Precipuamente quanto aos direitos e interesses da classe que representa, hodiernamente defende, entre outros: o livre exercício das Prerrogativas Profissionais; a inviolabilidade dos escritórios de Advocacia; a implementação da Certificação Digital; e a unificação do Exame de Ordem.¹⁵⁰

¹⁴⁶ OAB – Conselho Federal. *O início da caminhada*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/inicio.htm>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁴⁷ OAB – Conselho Federal. *História da OAB*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/index_menu.htm>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Ibidem.

Seus quadros estão compostos por 839.188 advogados e 42.455 estagiários, regularmente inscritos¹⁵¹, numerário que por si só já dá mostras do seu destaque nos mais diferentes cenários político, social e econômico do País, e, outrossim, garante à OAB considerável poder de barganha frente às mais diversas situações sobre as quais vier a negociar, emanando recomendações e conselhos de relevância incontestável, mais ainda se considerados sob o prisma de entidade essencial à administração da Justiça, incumbida, tanto por via da legislação constitucional, quanto da infraconstitucional, para além de proceder à atividade fiscalizatória da profissão, a exercer o papel singular de defensora da Lei, da Justiça, dos Direitos Humanos, da Ética e, principalmente, do Estado Democrático de Direito.

Já quanto ao Conselho Federal de Medicina – CFM, que cuida da representação dos interesses dos profissionais que se ativam na seara da Medicina, tem-se que referido órgão foi criado no ano de 1951, possuindo, inicialmente, competência reduzida, que se restringia ao registro profissional do médico e à aplicação de sanções do Código de Ética Médica. Atualmente, possui atribuições constitucionais concernentes à fiscalização e normatização da prática médica (Arts. 5º, XIII e 196 da Constituição Federal).¹⁵²

Nas últimas cinco décadas a categoria médica sofreu muitas transformações, o que hoje se reflete na ampliação das atribuições e num maior alcance das ações empreendidas pelo CFM, indo além da mera aplicação do Código de Ética Médica e da normatização da prática profissional.

O CFM tem exercido um papel político muito importante em meio à sociedade brasileira, atuando na defesa da saúde da população e dos interesses da classe médica. O órgão conta com um passado de lutas em prol da saúde e do bem estar do povo, entendendo sempre necessária a adoção de políticas de saúde dignas e competentes, que alcancem, de forma indiscriminada, todas as camadas da sociedade.

¹⁵¹ OAB – Conselho Federal. *Quadro de advogados*: regulares e cadastrados. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroAdvogados>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

¹⁵² CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA – CFM. *A Instituição*. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20671&Itemid=23>. Acesso em: 11 jun. 2014.

Possui como ideal a boa prática médica, o exercício profissional ético e uma boa formação técnica e humanista, visando garantir serviços médicos de qualidade para toda a população.¹⁵³

Tal como a OAB, o CFM conta com considerável número de inscritos, aproximadamente 400 mil inscritos, sendo certo que seu poder de ingerência quanto à criação e à promoção de políticas públicas voltadas para a área da saúde é bastante amplo, evidenciado-se sua participação ativa em defesa da classe médica e da atual situação da saúde no País, como é o caso do, ainda recente, embate travado com as instituições de Assistência Médica e o exercício do profissional médico.¹⁵⁴

No que tange ao CONFEA, verifica-se que este organismo surgiu no ano de 1933, por força do Decreto nº 23.569, durante o governo Vargas, sendo certo que tal feito se perfez num marco da história da regulamentação profissional e técnica no Brasil.¹⁵⁵

Regido na atualidade pela Lei nº 5.194/1966, o CONFEA representa não apenas os profissionais engenheiros, arquitetos e agrônomos, mas também os geólogos, geógrafos, meteorologistas, tecnólogos dessas modalidades, técnicos industriais e agrícolas e suas especializações.¹⁵⁶

Possui como missão, “*atuar eficiente e eficazmente como a instância superior da verificação, da fiscalização e do aperfeiçoamento do exercício e das atividades profissionais de engenheiros, arquitetos, agrônomos, geólogos, geógrafos, meteorologistas, técnicos e tecnólogos, sempre orientado para a defesa da cidadania e a promoção do desenvolvimento sustentável*”.¹⁵⁷

Estão registrados em seus cadastros aproximadamente 1 milhão de profissionais, que respondem por cerca de 70% do PIB brasileiro, e movimentam um mercado de trabalho cada vez mais acirrado e exigente nas especializações e conhecimentos da tecnologia, o que tende a ser proporcionalmente refletido no poder de negociação da Instituição.¹⁵⁸

¹⁵³ CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA – CFM. *A Instituição*. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20671&Itemid=23>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA. *História*. Disponível em: <<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=917>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA. *Perfil Institucional*. Disponível em: <<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=860>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁵⁸ CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA. *História*.

Com isso, verifica-se que as Entidades de Classe aqui destacadas desempenham um papel em meio ao cenário nacional de grande importância, que ultrapassa a simples e antiga visão de órgãos meramente fiscalizatórios de uma determinada profissão, e que são capazes, sim, de realizar a prática do *Lobbying* a fim de atingirem os interesses das categorias que representam, bem como os ideais os quais defendem consoante a seara em que estão inseridas (OAB – Justiça / CFM – Saúde / CONFEA – Engenharia e Arquitetura).

Com efeito, maior realce foi dado à Ordem dos Advogados do Brasil, uma vez que se entende ser essa a entidade que mais contundentemente se reveste desse caráter ambivalente, onde, com maior facilidade, se evidencia a atividade do *Lobby*: suas atividades vão muito além da luta pelos interesses da classe profissional que representa, a dos advogados, abarcando também importante finalidade institucional, auferida por força da Constituição, consubstanciada na proteção do interesse público, na soberania da Lei, na primazia dos Direitos Humanos e na luta pela concreção dos ideais democráticos de tratar-se a todos, de forma indistinta, como cidadãos livres e iguais.

3.2.3 O Lobby das Ongs – um Lobby do Bem

Aliadas aos Sindicatos e às Entidades de Classe, as Organizações Não Governamentais (ONGs) têm demonstrado um papel cada vez mais marcante em meio à sociedade brasileira e também internacional.

Embora o termo ONG venha sendo utilizado desde os anos 1940, pela Organização das Nações Unidas – ONU, para designar diferentes entidades executoras de projetos de cunho humanitário ou que cuidassem do interesse público, no Brasil, ainda que identificadas, originalmente, como organizações de cooperação internacional (mormente formadas por igrejas, ou grupos religiosos, caso dos católicos e dos protestantes, que desempenharam um importante papel por meio de movimentos sociais e populares já na década de 1970), foi apenas no início dos anos 1990 que o termo passou a ter uso mais frequente: refletindo os quereres do Corpo Social, por meio da Constituinte e da

Constituição Federal de 1988, é que esses organismos começaram a despontar em peso, consoante os avanços traçados pela democracia brasileira.¹⁵⁹

Inseridas no denominado Terceiro Setor – conceito deveras controverso, que, no Brasil, é utilizado com fins de estabelecer uma determinada classificação de atividades, eis que o denominado Primeiro Setor seria, então, composto pelos entes da Administração Pública (Direta ou Indireta) ou das atividades de mercado, e o Segundo Setor englobaria as empresas que possuem finalidade lucrativa –, compreendem as atividades desempenhadas pela sociedade civil, as quais não são enquadradas em meio às atividades do Estado.¹⁶⁰

Concebidas sob a forma de associações ou fundações¹⁶¹ (ainda que sejam costumeiramente designadas como “entidades”, “organismos”, “organizações”, “institutos” ou “instituições”), são regidas pelo Código Civil (Lei nº 10.406/2002), implicando na reunião de pessoas que se organizam juridicamente visando à defesa de um interesse comumente definido, o que, para tanto, demanda a elaboração de um Estatuto Social e de uma Ata de Constituição, além de outros tantos documentos, os quais têm de ser registrados junto ao Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas com o que, só então, adquirida a sua personalidade jurídica, a entidade passa a existir.¹⁶²

¹⁵⁹ COUTINHO, Joana Aparecida. *Organizações não-governamentais: o que se oculta ou “não”?* Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/024/24ccoutinho.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁶⁰ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*, p. 107.

¹⁶¹ Importante, contudo, ressaltar que Associação e Fundação compreendem conceitos jurídicos diferentes, os quais não podem ser confundidos. As Associações se perfazem em pessoas jurídicas de direito privado, que manifestam a organização de instituições sem finalidades econômicas ou lucrativas e que, genericamente, implicam na agremiação ou união de pessoas, promovidas com um fim determinado, seja de ordem beneficente, literária, científica, recreativa, desportiva ou política. Já as Fundações também são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que, segundo o Direito Civil, querem designar as instituições que se formam ou se fundam pela constituição de um patrimônio ou complexo de obras, para servir a certo fim de utilidade pública, ou em benefício da coletividade. São, portanto, geradas da patrimonização de bens a que se dá uma personalidade jurídica, para que possam existir por si mesmas. Outrossim, há que se observar a existência de outro tipo de Fundações, que são as Públicas. Nesse tocante, são assim designadas Fundações Públicas, as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, organizadas sem fins lucrativos, criadas por força de autorização legislativa para desenvolverem atividades que não exijam execução por entidades de direito público. Munidas embora de autonomia administrativa e patrimônio próprio, as Fundações Públicas necessitam, para funcionarem a contento, de recursos públicos. (SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 21. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 89 e 373).

¹⁶² Conforme bem asseverou Cristiane Avizú: “*Tanto a Ata como o Estatuto dentre outros documentos deverão ser registrados no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, previamente visados por um advogado, nos termos da Lei. Com isso a entidade adquire personalidade jurídica. A Fundação de forma diversa das Associações exige prévia consulta ao Ministério Público, quanto ao direcionamento de suas ações, dentre as quais: lavratura da escritura de instituição; elaboração de estatuto pelos instituidores; aprovação desse estatuto pelo Ministério Público; e registro da escritura de instituição, do estatuto e respectivas atas no Cartório competente. Na Fundação todos os fatos são acompanhados e fiscalizados*”.

Segundo dados da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, baseados em informações obtidas junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (pesquisa lançada em dezembro de 2012), em 2010 existiam no País 290,7 mil organizações sem fins lucrativos (fundações privadas e associações sem fins lucrativos – FASFIL), as quais podem ser divididas em cinco diferentes categorias, a saber: 1) privadas: as que não integram o aparelho estatal; 2) as que não distribuem eventuais excedentes; 3) as que são voluntárias; 4) as que são dotadas de capacidade de autogestão; e 5) as que são institucionalizadas.¹⁶³

A pesquisa aponta, como se viu, números gerais referentes a “todas” as organizações sem fins lucrativos existentes no Brasil. Nesse diapasão, faz-se mister ressaltar que, uma vez abrangidas no informe todas as fundações e associações vigentes, claro está que devem ser desconsideradas do referido numerário aquelas que, por exemplo, foram criadas por uma comissão de formatura de um determinado curso de graduação para melhor administrar os fundos progressivamente arrecadados pelas turmas para os gastos concernentes aos eventos sociais do grupo, a solenidade da colação de grau, o baile etc., ou as ligadas à filantropia empresarial, como bem se enfatizou.

Indubitavelmente, devem ser consideradas, para o feito, apenas as entidades de defesa de direitos e do terceiro setor que desempenham atividades com maior alcance social e não ficam adstritas ao interesse de “poucos”, como é o caso do citado grupo de formandos de um dado curso de graduação, ou mesmo de um grupo de vizinhos que moram numa mesma rua, ou, ainda, de empresas que tenham suas atividades filantrópicas ligadas também para a promoção de um certo tipo de *marketing*, calcado na responsabilidade socioambiental que concede um *status* de destaque em meio ao empresariado (posicionamento tal, que não possui a pretensão de generalizar ou criticar as mencionadas

*pela Promotoria de Justiça responsável pela Curadoria de Fundações. O objeto da fundação é limitado a fins religiosos, morais, culturais ou de assistência, conforme prevê nosso Código Civil em vigor. Além do registro dos documentos em Cartório, que conferem personalidade jurídica, existem outros registros relativos ao seu funcionamento, tais como: na Secretaria da Receita Federal, para obtenção do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica); na Prefeitura, para inscrição no CCM (Cadastro de Contribuinte Municipal) e para regularização do espaço físico que será utilizado como sede social da entidade (Alvará de Funcionamento); no INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e; na Caixa Econômica Federal, em razão do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)”. (AVIZÚ, Cristiane: *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*. p. 109).*

¹⁶³ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG. *Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil – Pesquisa FASFIL 2010 – Lançada em dezembro de 2012*. Disponível em: < <http://www.abong.org.br/ongs.php?id=18>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

atividades, nem tampouco “medir” o direito que, de fato, cabe a todos: formandos, vizinhos, empresários etc.).

De qualquer forma, da pesquisa realizada, verificou-se que as ONGs empregam ao redor de 2,1 milhões de trabalhadores assalariados, mas há de se salientar, também, a existência de muito trabalho realizado voluntariamente, militante e “precarizado”.¹⁶⁴

Conjugando, *ex vi*, estrondosa parcela da população economicamente ativa do País, as ONGs recorrem, corriqueiramente, à prática do *Lobbying* a fim de que consigam alcançar os interesses dos quais a associação/fundação representa. Seja para a promoção ou garantia de um dado direito, seja para a própria manutenção de suas atividades em prol do Corpo Social (meio ambiente, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes, entre outros), as ONGs estão em constante contato com o Poder Público e com a elite empresarial exercendo o *Lobby* para o bom e eficiente desempenho e ampliação de suas atividades-fim, na defesa e representação dos interesses de seus “tutelados”.

Atuantes nos mais diversos segmentos, as ONGs têm se destacado nas duas últimas décadas por seu trabalho ativo em meio: à proteção do meio ambiente natural, da fauna, da flora e da biodiversidade (v. g. SOS Mata Atlântica; WWF-Brasil; Greenpeace); à Saúde, no combate a doenças, como o HIV (v. g. GAPA – Grupo de Apoio à Prevenção à Aids) e o câncer (v. g. AACCC – Associação de Apoio à Criança com Câncer; Casa Hope; GRAACC – Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer), ou na luta contra as drogas (v. g. Anti Drogas; Narcóticos Anônimos); à Educação (v. g. Fundação Amigos da Escola; Gol de Letra); aos direitos das crianças e dos adolescentes (v. g. Ação Criança; Fundação Abrinq); aos direitos dos idosos (v. g. Instituto Vivendo; Nossa Melhor Idade); aos direitos humanos (v. g. Agente Cidadão; SOS Direitos Humanos); aos direitos dos animais (v. g. Arca Brasil; Fala Bicho); à cidadania e à ética (v. g. Instituto Sou da Paz; Instituto Ethos; Transparência Brasil); à defesa dos direitos do consumidor (v. g. Proteste; Reclame Aqui); à segurança digital (v. g. SaferNet; Nética); afora os inúmeros exemplos das associações de bairros, de desporto ou recreação e lazer, exemplos mais próximos do dia a dia.

¹⁶⁴ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG. *Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil*.

Não obstante esses segmentos apenas apontados, verifica-se que as ONGs atuam, também, em outros segmentos que são muito criticados, tanto por membros do Congresso Nacional, quanto por órgãos do Poder Judiciário, uma vez que contrariam interesses políticos e econômicos hegemônicos ao lutarem por direitos e por melhores condições de vida em prol de diferentes frações de nossa Sociedade, dos quais ressaltam-se: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); organizações de mulheres que lutam pela descriminalização do aborto; movimento negro, de povos indígenas e quilombolas, e que pretendem, entre outras medidas, proceder à criminalização das atividades exercidas por esses grupos, tal como se pretendia fazer antigamente com a, então, intenção de criminalizar os movimentos sindicais e os atos empreendidos por seus líderes e dirigentes.¹⁶⁵

Ainda, segundo a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, verifica-se que as ONGs que possuem maior longevidade são aquelas inseridas no campo da saúde, em especial os hospitais. A exemplo, cita-se o GRAACC – Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer, instituição surgida em 1991, graças à iniciativa do Dr. Sérgio Petrilli, chefe do setor de Oncologia do Departamento de Pediatria da Escola Paulista de Medicina, do engenheiro voluntário, Jacinto Antonio Guidolin, e da Sra. Léa Della Casa Mingione, voluntária do Hospital do Câncer, que conseguiram, aos poucos, realizar um sonho em comum (e de muitos), transferindo o Setor de Oncologia Pediátrica do Hospital São Paulo para uma pequena “casinha” onde os jovens pacientes começaram a receber atendimento médico e assistencial. Com o passar dos anos e, principalmente, com a parceria Universidade-Empresas-Comunidade o GRAACC conseguiu empreender a construção do Instituto de Oncologia Pediátrica – IOP/GRAACC/UNIFESP, o Hospital do GRAACC.¹⁶⁶

Hoje a entidade realiza, aproximadamente, 3.000 atendimentos por ano, entre sessões de quimioterapia, consultas, procedimentos ambulatoriais, transplantes de medula óssea, entre outros, atuando com brilhantismo no diagnóstico e tratamento do câncer infantil, para além de se ativar nas áreas de desenvolvimento e pesquisa, o que garante às

¹⁶⁵ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG. *Quem somos*. Disponível em: <http://www.abong.org.br/quem_somos.php>. Acesso em: 11 jun. 2014.

¹⁶⁶ GRAACC. *O GRAACC*. Disponível em: <<https://www.graacc.org.br/o-graacc.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

crianças e adolescentes alcançarem todas as chances de cura com qualidade de vida, dentro do mais avançado padrão científico¹⁶⁷, resultado incontestavelmente atribuído ao *Lobby* operado por seus Fundadores e voluntários que, arduamente, empenharam-se nas articulações travadas com as empresas, a(s) Universidade(s), o Poder Público, e com as diversas camadas da sociedade, a fim de unirem esforços (seja dinheiro, doações diversas ou o importantíssimo trabalho voluntário) em prol das crianças e adolescentes com câncer.

Seja na área da Saúde, ou em outras tantas já mencionadas: Educação, Direitos Humanos, Cidadania, Ética, Consumidor etc. a prática do *Lobbying* se demonstra marcadamente presente para a conquista e a defesa dos direitos dos mais diversos grupos que são representados pelas ONGs, eis que dependem da articulação com o Poder Público, com as empresas, com a Coletividade, com as instituições de ensino e pesquisa, o que culmina numa força tarefa aglutinadora de potencialidades que cada um desses Sujeitos possui e que deve estar sempre ativa e aberta a novas negociações, a fim de que seus ideais e propósitos sejam conquistados e mantidos.

Baseando-se nas informações até aqui apontadas, entende-se possível evidenciar em meio ao *Lobby* das ONGs um tipo de *Lobby* o qual, recentemente, tem sido chamado por “*Lobby do Bem*”.

Entendido por alguns não como *Lobby*, propriamente dito, mas por *Advocacy* (v. g. Marcio Zeppelini), já que implica numa expressão de origem inglesa que também ainda não recebeu seu correspondente no português (mas que todavia não padece dos efeitos da carga pejorativa que o *Lobby* carrega, eis que o termo é comumente utilizado para caracterizar desvios de poder, corrupção, negócios feitos “por baixo do pano” – como bem se enfatizou na Parte I – Capítulo 1 – Item 1.2.2 – A má interpretação que o termo carrega), compreende um dado tipo de *Lobby* realizado entre setores (“ou personagens”) influentes na Sociedade que, por meio da “*realização de processos de comunicação, reuniões entre os interessados e os pedidos entre essas influências é que se dá o verdadeiro Advocacy, que pode ter várias vertentes, como social, ambiental ou cultural*”.¹⁶⁸

¹⁶⁷ GRAACC. O GRAACC.

¹⁶⁸ ZEPPELINI, Marcio. *Advocacy: o lobby do bem*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id.article=592>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

Com efeito, *Lobby* e *Advocacy* são termos que podem ser utilizados quando observado o uso da posição de destaque, mais privilegiada, do *status* para se comunicar melhor e alcançar os objetivos pretendidos por um determinado grupo.¹⁶⁹

Ressalte-se que nos Estados Unidos a palavra *Advocacy* também é comumente utilizada para se referir às práticas de *Lobbying* que um determinado grupo tem efetuado, com o que se pode concluir que ambos os termos podem ser empregados como sinônimos.¹⁷⁰

Em que pese o incorreto emprego do vocábulo *Lobby* para identificar, por exemplo, a ação de determinados políticos corruptos que atuam em benefício próprio, o verdadeiro significado da palavra pode se demonstrar tão nobre quanto determinados objetivos traçados pelas ONGs: e é nesse ponto que se verifica a existência/prática do *Lobby do Bem*.

Ele pode ser verificado desde a conquista do Hospital do GRAACC, até, por exemplo, à instalação de grades protetoras ao longo de uma ferrovia que cruza um determinado município e que é financiada pela indústria siderúrgica que possui uma fábrica na região. Tal conquista é fruto da intensa negociação que envolveu a participação de uma associação composta por parte dos moradores desse município, da prefeitura local e da indústria, o que implicou no *Lobby* da ONG em pressionar o Poder Público (já que ela possui mais “poder” de barganha junto à prefeitura, do que um morador sozinho) para lhe exigir a instalação das grades protetoras, e também junto à indústria siderúrgica local, pedindo-lhe o financiamento da obra, eis que como pertencente ao Terceiro Setor é mais maleável do que o Poder Público. Nada obsta, ainda, que a ONG desse município empreenda campanhas a fim de conscientizar os munícipes da importância dessa obra, bem como para respeitarem e cuidarem das grades protetoras, não vindo a saltá-las para cruzarem a linha do trem. Tudo isso aqui exemplificado é *Lobby* e *Advocacy* e está voltado ao bem da Coletividade.

Todavia, muito ainda pode ser feito nesse sentido, além do mais no Brasil, que vivencia a escalada no número de surgimento de ONGs há apenas duas décadas:

¹⁶⁹ ZEPPELINI, Marcio. *Advocacy: o lobby do bem*.

¹⁷⁰ Recordar-se, nesse ponto, que em muitas notas de rodapé contendo indicação bibliográfica lançadas na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.3.1 – Áreas de atuação e tipos de lobby (nos Estados Unidos), muitas das frentes de *Lobbying* reportadas de várias Associações, Empresas, Sindicatos etc., foram retiradas de sessões contidas nos próprios *sites* dessas entidades denominadas “*Advocacy*”, as quais, acertadamente, apontaram as várias práticas de *Lobbying* que têm sido realizadas por essas entidades.

O advocacy tem vários graus de desenvolvimento no mundo. Nos países ricos, como os Estados Unidos, é um valor moral e cultural, ensinado nas escolas. O relacionamento entre comunidades e ONGs é bem amarrado e surte resultados bem-sucedidos. Quando tratado com seriedade e sem interesses ilícitos, o tema se desenvolve sem tropeços e todos saem ganhando.

Aqui no Brasil, ainda estamos a anos-luz dessa realidade, apesar da difusão de ideias acerca do Terceiro Setor ter se desenvolvido muito nas últimas décadas. Grande parte das ações provém de empresas privadas e de algumas públicas, e são desenvolvidas institucionalmente ou em parceria. Entre as ONGs, essa atuação ainda carece de articulações mais bem-feitas, que só podem ser construídas por meio da difusão de informações sobre o advocacy.¹⁷¹

Acertadamente há um longo caminho a ser percorrido pelas ONGs no Brasil, sendo certo que, ainda que existam organismos que desempenham atividades com brilhantismo no País, há muitos segmentos por explorar, devendo-se expandir suas áreas de atuação, uma vez que as ONGs mostram-se concentradas no Sudeste e, principalmente, há que se envolver nesse processo todas as esferas da nossa sociedade.

O *Lobby do Bem*, promovido pelas ONGs, tem que ser desenvolvido de forma coerente, condizente com a realidade e as necessidades do País, e feito de forma lícita, às claras, em prol de todo o Corpo Social.

Deve envolver, para tanto, o Poder Público, que pode fazer mais por mais conquistas (não se limitando a certas isenções tributárias), o empresariado, que pode cooperar financeiramente com o Terceiro Setor (jamais vinculando suas atividades filantrópicas com seus interesses comerciais), e toda a sociedade brasileira, uma vez que demanda um trabalho de todos nós.

A negociação (pressão) em conjunto, mais que a individual, em qualquer âmbito que ela seja travada, tende sempre a obter melhores resultados, eis que possui maior “peso” como comumente se diz. É, justamente, esse o papel exercido pelas ONGs na defesa dos interesses e dos direitos dos que representa, e que, portanto, deve ser incentivado, já que o ganho é de todos, uma vez que as ONGs significam a voz de muitos esquecidos em meio à Coletividade, e por se perfazerem em entidades mais maleáveis e de “peso”, com maior poder de barganha, constituindo-se em agentes de integração capazes de, por possuírem tais atributos, conseguirem através do *Lobby* estabelecer a ponte necessária entre o Poder Público, as Empresas e a Sociedade, a fim de que seus objetivos sejam alcançados.

¹⁷¹ ZEPPELINI, Marcio. *Advocacy: o lobby do bem*.

3.2.4 O *Lobby* das Empresas Nacionais e Transnacionais

Inicialmente, vale ressaltar que esse tipo de *Lobby* não guarda relação com o mencionado *Lobby* dos Sindicatos, notadamente no que concerne ao *Lobby* exercido pelos Sindicatos Patronais. Deveras, naquele momento o que se pretendeu foi delimitar a área de atuação das grandes federações e confederações (v. g. FIESP e CIESP, atuantes no interesse coletivo das indústrias do Estado de São Paulo), o que não coincide com o objetivo da presente exposição, ou seja, o estudo da prática do *Lobbying* exercido pelas empresas nacionais e transnacionais, enquanto corporações individuais, com interesses e quereres próprios.

Impõe-se registrar uma distinção entre o *Lobby* exercido pelas empresas nacionais – o *Lobby* das Empresas Nacionais – em detrimento das transnacionais (também conhecidas por multinacionais, internacionais ou estrangeiras) – o *Lobby* das Empresas Transnacionais –, posto que seus papéis e interesses são, de fato, muito diferentes, mas ambos são capazes, também, de causar grandes impactos no cenário nacional, principalmente na área da Economia.

Frise-se que só recentemente é que o termo transnacional começou a ser utilizado, uma vez que o vocábulo multinacional (mais popularmente usado) passou a receber fortes críticas, notadamente no campo das Relações Internacionais – RI, haja vista que, para muitos internacionalistas, consoante o fenômeno da Globalização, ao passo que uma empresa, atualmente, internacionaliza-se, isto é, expande suas fronteiras, seus horizontes, para além do seu território de origem, nacional, ela enfrenta imediatamente e com mais força o impacto da concorrência global e, por essa razão, deve se adaptar ao contexto do mercado mundial, atuando com pressões vindas de todos os rincões do mundo e não apenas de algumas poucas nações, como remete o termo “multinacional”.

Com efeito, desde a promoção da maior abertura econômica empreendida durante o Governo Collor, no início dos anos 1990, a indústria nacional teve que aprender a lidar com a concorrência internacional que, até então inexistia, ou era pequena, voltada muitas das vezes para poucos setores. Todavia, o que quer se dizer ao se valer, nesse momento, do termo “transnacional”, é que, ao se internacionalizarem, hoje, as empresas sofrem com todo o tipo de disputas, vindas de todos os lados, para a conquista de uma fatia do mercado

global, ou regional. Por essa razão, sua presença deve ser transnacional, global, o que implica não mais em vender o seu produto moldado para as necessidades do seu país, mas para as realidades globais, mercado no qual pretende se inserir (com gostos específicos e, muitas das vezes, diversos dos do país de origem da empresa).

À guisa de exemplo, cita-se o carro *Fusca*, criado durante a II Guerra Mundial pela automobilística alemã *Volkswagen*, e que foi vendido em todo o mundo com quase nenhuma alteração do modelo original, alemão (chegou até a ser relançado no Brasil, nos anos 1990, durante o Governo Itamar Franco). Se isso fosse tentado nos dias atuais, com os diferentes gostos da Sociedade Global (que impõe a necessidade de adaptação dos produtos e serviços aos quereres locais), com tantos produtores (*players*) e com tamanha concorrência e competitividade globais, provavelmente seu sucesso não seria o mesmo. Tanto é verdade que, o novo *Fusca*, o chamado *New Beattle*, não fez, de longe, o mesmo sucesso.

As empresas, para sobreviverem no mercado global, devem satisfazer às demandas de cada região na qual pretendam ingressar com suas marcas, promovendo as adaptações necessárias e condizentes com cada mercado. Ainda no ramo das automobilísticas, analisemos, novamente, a *Volkswagen* ou outra grande montadora, a *General Motors Company* – GMC. Seus carros (modelos), majoritariamente, são diferentes ou adaptados em cada país onde são comercializados. Não há mais *Fuscas* em todo o mundo, mas, sim, diferentes modelos de *Golfs*, *Gols*, *Astras*, *Malibus* etc. ao redor do mundo (independentemente de aqui querer se discutir o poder aquisitivo dos alemães, ou dos estadunidenses, em comparação com o dos brasileiros), condizentes com as necessidades de cada região, complementares aos quereres de cada Sociedade, ainda que a grande concorrência, disputa, por cada mercado, seja hoje global.

Assim, para permearem as barreiras de ingresso num dado mercado, as empresas transnacionais, indubitavelmente, valem-se da prática do *Lobbying*, negociando políticas de ingresso no mercado local, tributos, legislação concernente à mão de obra (flexibilização), impactos ambientais, responsabilidades sociais, entre outros.

Em contrapartida, verifica-se que as empresas nacionais, por seu turno, valem-se do *Lobby* a fim de pressionarem o Governo local para que sejam impostas barreiras consoante a possível entrada de um novo *player* no mercado nacional, notadamente toda

vez que percebem que terão que dividir seus lucros, eis que muitos dos seus “fiéis” clientes poderão ser atraídos pela concorrência, que, normalmente, ingressa no mercado com ousadas e atrativas campanhas de *Marketing*.

Feitas essas ressalvas, passamos ao estudo do *Lobby* no âmbito das empresas nacionais (ainda que elas, hoje, possam se fazer presentes no mercado mundial), analisando unicamente a sua participação no cenário brasileiro (o *Lobby* das Empresas Nacionais), e, depois, no âmbito das empresas transnacionais, verificando o seu papel em meio a esse mesmo cenário (o *Lobby* das Empresas Transnacionais).

No que concerne à indústria nacional, tem-se por certo que ela tende a se mobilizar em casos muito específicos, acertadamente quando algum grande interesse seu é posto em conflito, como é o caso da perda de parcela do mercado em que atua (seja pelo ingresso de um novo *player* vindo do exterior, seja pela fusão de duas concorrentes que juntas poderão lhe “roubar” espaço no mercado), ou quando precisa de subsídios do Estado, tudo isso guardando relação direta com alterações que possam ocorrer em suas vendas, em sua cadeia produtiva e, obviamente, em seu lucro. A propósito, pontificou Saïd Farhat:

[...] a conduta das empresas, na área de pressões sobre o estado ou sobre a sociedade, está mais para a ação específica, limitada a assuntos que direta ou indiretamente afetem seus programas e projeções de produção, vendas e lucratividade, despertadas para uma ameaça real ou potencial aos seus interesses, umas empresas passam a unir-se a outras e criam recursos materiais e humanos dedicados a alcançar seus objetivos permanentes ou adequados à situação.¹⁷²

Certo está, outrossim, que as empresas não gostam de vincular a imagem de seus dirigentes à dos políticos de situação, uma vez que a cada nova eleição o comando do Estado pode mudar de “direção”. Nesse sentido, corriqueiramente as empresas recorrem aos serviços de lobistas contratados, para que atuem junto ao Poder Público, ou criam um órgão *ad hoc* que, normalmente, terá duração igual a do problema que motivou o seu surgimento. Ainda pode ocorrer de preferirem deixar a negociação acontecer no âmbito das entidades sindicais às quais são filiadas, como é o caso das já citadas FIESP e CIESP.

De qualquer forma, as empresas, genericamente, procuram manter “bons relacionamentos” com o Estado, o que se verifica em todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal), e que pode ser observado independentemente do tamanho/importância da

¹⁷² FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 242.

indústria. As menores tendem a manter relação cordial com as Prefeituras dos municípios em que estão inseridas, ao passo que as grandes indústrias, presentes em todo o mercado nacional, mantêm laços mais estreitos com a Presidência da República.

Todavia, esse “bom relacionamento” tem por objetivo manter as empresas em contato com as pessoas que possuem o poder de decisão sobre os fatos e os atos que lhes são interessantes. Nesse sentido, esses diálogos com o Poder Público “*serão tanto mais numerosos e variados quanto mais alto o peso específico da empresa na economia nacional ou local, ou quanto mais diversificada sua produção, e, em consequência, mais numerosos e distintos os segmentos do público afetado por suas ações, propostas ou alternativas*”.¹⁷³ Noutras palavras, quanto maior a expressão econômica da empresa, maior é o seu poder de barganha (pressão) junto ao Governo.¹⁷⁴

Nesse tocante, o diálogo Empresas-Estado também deve ser feito às claras, ainda que discretamente, sem grandes campanhas (o que, contudo, às vezes ocorre com muito alarde). Como explica Saïd Farhat, esse tipo de *Lobby* “*presta-se à função de informar e convencer (informar para convencer, volto a repetir)*”,¹⁷⁵ e não propriamente “comprar” o Governo com o seu poder de barganha, consoante o “Império” que uma determinada empresa possa ser, conjugando milhares de postos de trabalho (e, conseqüentemente, famílias), contribuindo com alta arrecadação tributária entre outros (mecanismos de convencimento – pressão).

Hodiernamente, a preocupação com a defesa da indústria nacional migrou do plano meramente privado, em que as empresas nacionais pressionavam o Governo para a implantação de políticas de barreira às empresas transnacionais, para o plano público, eis que o Estado tem devotado parte da sua agenda de política externa na promoção e defesa do comércio brasileiro nos planos nacional e internacional.

Muitos são os diplomatas e membros do Governo brasileiro no exterior que atuam junto a organismos internacionais na defesa da indústria nacional, na promoção, expansão e

¹⁷³ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. Ibidem, p. 243.

¹⁷⁴ A esse respeito, cita-se, a título de exemplo, a pressão feita em 2011 por muitas grandes empresas pela redução do IPI (imposto sobre produtos industrializados) que acabou sendo concedida pelo Governo Federal aos produtos da chamada linha branca (geladeiras, fogões, máquinas de lavar etc.) ou mesmo para os automóveis, no intuito de aumentar o seu consumo e, assim, escoar os excessos de produção.

¹⁷⁵ FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 247.

manutenção do seu espaço de atuação – nesse ponto, poder-se-ia elencar até um outro tipo de *Lobby*, o “*Lobby Diplomático*”.

Cite-se, entre outros, a atuação da Missão Econômica do Brasil, em Genebra (Suíça), que atua junto à Organização Mundial do Comércio – OMC, na constituição dos chamados *panels* (painéis) de discussão, onde são travados acirrados debates e negociações concernentes, majoritariamente, a subsídios, políticas *anti dumping* e marcas e patentes, tudo em defesa da indústria e da preservação do mercado brasileiro.

A atuação concernente à defesa de mercados em blocos também está muito em voga, principalmente quando observadas as políticas comuns adotadas pela União Europeia. Quanto ao MERCOSUL, devido à sua falta de objetivos, identidades e quereres comuns, o que fragiliza em muito o Bloco, as negociações ainda são travadas, em grande parte, nacionalmente e não em conjunto.

Ao contrário de todas essas políticas e negociações almejadas pelas empresas nacionais, as empresas transnacionais pretendem praticar o *Lobby* com o fim de permear a imposição dessas barreiras e conquistar a sua fatia de mercado.

Sendo notório, atualmente, o poder de ingerência econômica que uma empresa/grupo econômico pode possuir (muitas vezes, maior do que o de um determinado Estado – sem aqui pretender discutir os limites e a inafastabilidade do conceito jurídico da Soberania), o *Lobby* das Empresas Transnacionais se mostra ativo frente ao “quanto” seu poder de barganha, conexo ao seu “peso” econômico, pode ser usado para a derrubada dessas barreiras e a instalação de suas filiais no exterior, já que criarão muitos postos de trabalho, contribuirão com muitos impostos e, ressalvados alguns casos, investirão massivamente em pesquisa e tecnologia, aumentando, assim, o nível tecnológico do país no qual pretendem se inserir.

Juntamente com a entrada de uma empresa transnacional, imigram também conceitos e valores que nem sempre são os mesmos dos países que as recebem. São, normalmente, transmitidos por seus produtos: ideologias, ideais consumistas, curiosidades outras que, até então, podiam não existir no local.

Com efeito, durante o período das grandes ditaduras pelas quais passaram quase todos os países da América Latina, os Estados Unidos se valeram, em grande parte, das suas indústrias espalhadas pela região a fim de que sua política “anticomunista” fosse

implementada, derrubando vários governos desse suposto cunho, por meio do poder da ingerência econômica que suas empresas tinham na região, financiando pulverizados golpes militares. Tal como asseverou Leda Boechat Rodrigues, ao citar o estudo de Luciano Martins, *Nação e Corporação Multinacional: A política das empresas no Brasil e na América Latina* (1975):

Quanto ao objetivo da política americana de “ajuda externa” à América Latina, o Diretor da Agency for International Development (AID) sustentou em seu depoimento perante o Senado que o mesmo consiste em “promover os interesses nacionais dos Estados Unidos”. Segundo Luciano Martins, “esses interesses foram definidos (em relação ao Brasil) como visando, em primeiro lugar, à manutenção (no Brasil) de um ‘governo ou sociedade’ compatível com os interesses da segurança dos Estados Unidos no Hemisfério e, em segundo lugar, como visando à proteção e expansão dos investimentos e interesses comerciais norte-americanos. Esses sempre foram, evidentemente, os objetivos da política de ajuda externa. Parecem novas, entretanto, duas coisas: primeiro, a tentativa de dissociar os interesses econômicos dos interesses da segurança; segundo, as clivagens que tornam agora a definição dos ‘interesses nacionais’ norte-americanos muito mais difícil”.

E conclui: “Em síntese: para defender a produção capitalista doméstica (ou seja: salários e empregos) a classe operária norte-americana se torna cada vez mais ‘nacionalista’, ao passo que para defender sua participação no mercado mundial as grandes corporações se tornam cada vez mais ‘internacionalistas’. [...] O que estamos sugerindo, em síntese, é que a ação ‘transnacional’ das grandes corporações, que foi inicialmente motivada pela lógica da realização do capital e que até então contava com decidida proteção do Estado americano, tende a ser politicamente dificultada pelos interesses em conflito que agora se manifestam tanto no interior dos Estados Unidos quanto nos países de sua periferia. Na medida em que esses interesses em conflito se protejam sobre o processo de tomada de decisões governamentais nos Estados Unidos – limitando as trocas de favores entre a burocracia estatal e a das corporações, tornando mais difícil o estabelecimento de alianças políticas domésticas e restringindo o papel de gendarme internacional até então desempenhado pelo Estado americano – as corporações multinacionais serão levadas a adotar novas estratégias e novas pautas de comportamento político. [...] Como as corporações multinacionais estão enfrentando essa situação? A situação está sendo enfrentada através da criação, por parte das empresas multinacionais, de uma capacidade política própria. Isso se está realizando através de dois procedimentos complementares: a) pelo controle direto da política de ‘ajuda externa’; b) pelo reforçamento de alianças internacionais e de uma política de investimentos conjuntos (joint ventures)”.¹⁷⁶

Hoje, o poder de ingerência econômica das empresas transnacionais estadunidenses ainda se faz presente, mas não mais da forma como se demonstrou (pelo menos, não no Brasil – apesar de que se possa ver presente noutros cantos do Globo), e se manifesta na já mencionada disputa pela conquista de uma fatia do mercado global, ou dos grandes mercados regionais, como é o caso dos promissores e ascendentes mercados consumidores

¹⁷⁶ RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. p. 153.

da China, Índia, Rússia e Brasil e das demais nações emergentes (nos quais estão interessadas, por óbvio, todas as empresas transnacionais e não apenas as estadunidenses).

A realização de muitas dessas conquistas se viabiliza por meio da prática do *Lobbying*, mas que longe está de ser completa, apresentando-se como se dá a defesa dos diferentes e, acertadamente, antagônicos interesses das empresas nacionais e transnacionais, com destaque para o grau de influência (pressão) que exercem na adoção ou modificação das medidas adotadas pelo Estado (decisões do Estado – criação, extinção ou alteração de direitos e obrigações).

3.2.5 Partidos Políticos

Os políticos/ocupantes de cargos eletivos são membros de Partidos Políticos. A filiação a um determinado partido político presume a comunhão, afinidade, com certos princípios e valores (ou ideologias – hoje, menos frequentes) ou a ambição de se alcançarem determinados fins, fatores os quais (respeitadas maiorias e minorias no Governo), via de consequência, podem conduzir as políticas do Estado em um ou outro sentido.

Nesse aspecto, a temática dos Partidos Políticos guarda estreita relação com o *Lobby*, notadamente quando observado que os políticos se perfazem, muitas das vezes, no alvo dos lobistas. Isto é, a maioria dos ocupantes dos cargos eletivos (do Executivo e do Legislativo) são os tomadores de decisão do Governo e é com eles que se travam as tentativas de se influenciar os processos de tomada de decisão por parte dos lobistas (grupos de interesse e de pressão). *Lobby* e Partidos Políticos estão intimamente ligados, porém não podem ser confundidas, especialmente as atividades dos lobistas e as atividades dos políticos.

Conforme foi brevemente delineado ao final do Item 3.2 – Áreas de atuação e tipos de *Lobby* no Brasil, a primeira ressalva que deve ser feita quanto aos Partidos Políticos é que eles não podem ser confundidos com grupos de pressão, isto é, grupos que se ativam na prática do *Lobbying* com o propósito de influenciarem os processos de tomada de decisão – por razões óbvias, uma vez que são os próprios políticos (enquanto membros do Legislativo e do Executivo) os tomadores de decisão –, caso assaz diferente de todos os exemplos de “tipos de *Lobby*” que, até então, foram apontados.

Da mesma forma como grupos de interesse e grupos de pressão são conceitos que não podem ser confundidos,¹⁷⁷ os partidos políticos não devem ser colocados no mesmo balaio dos grupos de pressão. Sua distinção, como bem aponta Saïd Farhat, é devida ao fato de possuírem, cada qual, objetivos finais diferentes:

Partidos políticos procuram mudar o *status quo*, à medida que tal mudança conduza à viabilização dos seus programas e objetivos, ou, como disse o antigo governador paulista, Armando de Sales Oliveira, partidos procuram ‘reorganizar politicamente o país’, a saber: implantar políticas, mecanismos e meios capazes de tornar factível seu projeto de governar, e, conquistado o poder, tornar realidade sua visão particular das aspirações do povo, quanto ao progresso econômico, à estabilidade política, ao desenvolvimento cultural e ao bem-estar social.

Grupos de pressão lutam por *mudanças pontuais*, em virtude dos interesses em nome dos quais se apresentam à opinião pública ou às autoridades. Os métodos empregados para alcançar seus objetivos têm de ser *consistentes com o sistema*, e suas ações, condicionadas pelas regras estabelecidas pelo sistema. Estas delimitam até que ponto o sistema permitirá e aceitará mudanças – amplas ou restritas – defendidas pelos interesses que movem os grupos de pressão.¹⁷⁸

Com efeito, os Partidos Políticos possuem a pretensão, desde a sua formação, de exercer o poder, de mudar o *status quo*, como foi dito (aliás, talvez sejam esses – exercício e mudanças – a única razão de ser de muitos Partidos Políticos), e, então, implementarem, durante o período da sua gestão governamental, um plano de políticas interna e externa condizente com o seu modo de enxergar a Sociedade e o Estado, determinando, assim, sua forma de administração e estabelecendo uma agenda de prioridades e metas a serem cumpridas durante esse período.

De forma adversa, os grupos de pressão possuem existência temporária, atrelada ao alcance dos seus objetivos. Para atingi-los, buscam se relacionar com os centros onde o Poder é exercido, na tentativa de ingerirem nos processos de tomada de decisão. A pressão exercida por seus membros, que se unem em prol de um objetivo comum a ser conquistado, dá-se, única e exclusivamente, no cenário em que suas metas podem ser debatidas e resolvidas.

¹⁷⁷ O primeiro (gênero), é vislumbrado através de qualquer instituição que legalmente se organiza, unida por objetivos comuns e disposta a representá-los, com o fito, ou não, de obter vantagens econômicas (David Truman), mas também filantrópicas, religiosas, entre outras, em prol da Coletividade ou de determinadas parcelas do Corpo Social. O segundo (espécie), compreende a associação de determinados indivíduos que se unem por um ideal comum, e que passam a defendê-lo ativamente (fazer pressão), valendo-se de todos os meios legais disponíveis, assumindo, assim, posição proativa e dedicando-se à veiculação dos seus interesses, até que consigam alcançar seus objetivos inicialmente estabelecidos – conforme já foi exposto na Parte I – Capítulo 1 – Item 1.2.1.1 – Os grupos de pressão e os grupos de interesse.

De acordo com Saïd Farhat, tem-se claro e terminante o distanciamento entre Partidos Políticos e grupos de pressão na análise feita por Gianfranco Pasquino:

As diferenças entre partidos e grupos de pressão ficam nítidas na dicotomia, apontada por Gianfranco Pasquino, entre quem deseja a ‘mudança do sistema’ e quem deseja ‘mudanças no sistema’. Grupos de pressão, empenhados na manutenção, revisão, revogação ou inovação de leis e regulamentos capazes de afetar os interesses do setor, tendência ou atividade que representam – empresariais ou de qualquer outra natureza –, buscam mudanças adjetivas, dentro do sistema, para atingir fins com ele compatíveis. Mudar o sistema não é objetivo de grupos de interesses ou de pressão enquanto tais.¹⁷⁹

Ademais, recorrendo-se ao *Vocabulário Jurídico* (de autoria de De Plácido e Silva), verifica-se que Partido Político é um conceito que abarca toda organização que possui a finalidade de agregar ou arregimentar elementos para a defesa de programas e princípios de cunho político, principalmente, a fim de que sejam sufragados os nomes dos seus membros que se interessem em concorrer aos cargos eletivos.¹⁸⁰

De acordo com os princípios políticos que cada partido vier a adotar, tomará uma denominação própria ou alusiva a esses mesmos princípios, declarando-se, assim: democrata, comunista, socialista, liberal, conservador, republicano etc., o que será incluído em seu nome e sigla.¹⁸¹

Regidos pelos artigos 14, § 3º, V (que dentre os Direitos Políticos, ao tratar das condições da elegibilidade, arrola a filiação partidária) e 17, da Constituição Federal, e pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), tem-se por certo, que a sua criação é livre, bem como a sua fusão, incorporação e extinção, “*resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo [e] os direitos fundamentais da pessoa humana*”.¹⁸²

Além do mais, por força de Lei, devem ser observados os preceitos seguintes: 1) possuir caráter nacional; 2) não receber recursos financeiros provenientes de entidades ou governos estrangeiros, bem como ficar subordinado a estes; 3) prestar contas à Justiça Eleitoral; e 4) ter funcionamento parlamentar conforme a Lei.¹⁸³

¹⁷⁸ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 257-258.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 258.

¹⁸⁰ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. p. 590.

¹⁸¹ Ibidem, p. 590.

¹⁸² Art. 17, da Constituição Federal de 1988 [grifos nossos].

¹⁸³ Ibidem, art. 17, I – IV.

Todo Partido Político tem assegurada a sua autonomia, podendo definir a sua estrutura interna, a sua organização e o seu funcionamento, sendo livres a adoção dos critérios de escolha e do regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de qualquer âmbito federativo (nacional, estadual, municipal ou distrital), devendo, apenas, seus estatutos estabelecerem normas de disciplina e fidelidade partidária.¹⁸⁴

Uma vez adquirida a sua personalidade jurídica (os Partidos Políticos são pessoas jurídicas de direito privado), na forma da lei civil, ou seja, através do seu registro junto ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, seus estatutos deverão ser registrados no Tribunal Superior Eleitoral – TSE.¹⁸⁵

No mais, é direito dos Partidos Políticos valerm-se dos recursos do fundo partidário e terem acesso gratuito aos meios de comunicação em cadeia (rádio e televisão), sendo expressamente proibida a utilização, por meio deles, de organização de cunho paramilitar.¹⁸⁶

O exposto reflete a Lei. Na prática, conforme analisa Cristiane Avizú:

No decorrer da experiência prática, os partidos demonstram que em primeiro lugar são meios de representação que têm como objetivo, e nesses termos há consenso, apoderar-se de cargos eletivos. São organizações complexas que envolvem desde políticas públicas até a oferta de uma vida social ativa e intensa, por isso atrai uma grande diversidade de pessoas, servindo de mecanismo do pluralismo. Além do mais, eles contribuem com a criação e manutenção da consciência política, garantindo a opinião e a formação da opinião.¹⁸⁷

Compete aos Partidos Políticos a representação e a defesa dos direitos e interesses da Sociedade, ainda que ideologicamente (função esta já menos recorrente), uma vez que são eleitas determinadas figuras partidárias, membros, pelo Corpo Social, para lhes representar, para dar voz aos seus quereres.

A prática, porém, tem demonstrado que, enquanto a retórica é uma, a realidade é outra. Em épocas de campanha são muitas as promessas, logo em seguida verificam-se que são poucas as mudanças. Ainda que não se possa generalizar os políticos – muito menos perder a esperança – o eleitor que dispõe do precioso direito ao voto, fica fadado a, mesmo querendo câmbios no governo, receber “mais do mesmo”.

¹⁸⁴ Art. 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁸⁵ Art. 17, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁸⁶ Art. 17, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁸⁷ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*. p. 99.

Em muitos casos, projetos de lei, contendo políticas que são de suma importância para toda a Sociedade, parecem ter que competir por atenção no Congresso Nacional com as antigas e, às vezes, muito novas rixas travadas entre alguns partidos (mormente entre governo e oposição), eis que muitas discussões são iniciadas e terminam sem nenhum consenso, desrespeitando a Ordem e o Progresso tão quistos pela sociedade brasileira.

Diante desse contexto, entende-se que, com o eleitor um tanto desgastado (muitas vezes “punindo” seus candidatos por meio do voto, com a não renovação de seus mandatos, já que as mudanças parecem nunca chegar), os grupos de interesse e de pressão – *ex vi*, Sindicatos, Entidades de Classe, ONGs, Empresas, sem prejuízo de outros exemplos – passam a assumir um papel cada vez maior, por meio da prática do *Lobbying*, ao levar à frente os interesses e direitos da sociedade, de modo a poderem influenciar nos processos de tomada de decisão, no *Lobby* junto aos políticos, tentando, às claras, informar-lhes e convencer-lhes dos desejos, das aspirações e dos direitos de tantos brasileiros que há muito não são atendidos, já que são eles, enquanto membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo nacionais, os que podem resolver tais quereres.

Em suma, os Partidos Políticos são organizações que possuem como objetivo comum e principal alcançar o poder a fim de exercê-lo, de modo a colocarem em prática seus planos e metas na condução do Estado. Nesse aspecto, constituem-se em alvos dos grupos de interesse e de pressão, os quais são entidades externas ao aparato estatal, e que tentam pressioná-los a fim de influírem nos processos de tomadas de decisão. Não obstante muitos desses grupos tenham a possibilidade de se organizar em partidos políticos e, assim se tornarem “veículos naturais” de defesa dos direitos e interesses da Sociedade, os Partidos Políticos não devem ser confundidos com os grupos apresentados¹⁸⁸, isto é, os que cuidam da prática do *Lobbying* com vistas a ingerir nos processos de tomada de decisão.

¹⁸⁸ AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão*. p. 99.

CAPÍTULO 4 O DIREITO AO LOBBYING

O direito ao *Lobbying*¹⁸⁹ abrange o direito e o livre exercício da atividade (remunerada ou não) de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão havidos em determinadas áreas de atuação, devendo a sua prática observar determinadas condições, obrigando-se ainda, à prestação de contas e ao controle por parte do Poder Público.

Nesse sentido, faz-se mister delimitar os contornos desse direito. Melhor dizendo, elencar a somatória de preceitos que lhe dão forma, as regras com ele surgidas e as respectivas sanções que devem ser aplicadas, no intuito de ver reguladas suas relações com a sociedade.

4.1 Fundamentação Constitucional

Os fundamentos normativos que consagram o *Lobbying* como um direito, permitem o exercício da atividade e possibilitam a sua regulamentação no País, conforme se adiantou, são encontrados na Constituição Federal de 1988.

Com efeito, da análise do texto constitucional, é possível encontrar determinados dispositivos que permitem tanto o exercício da atividade do *Lobbying*, quanto tornam possível a legalização do *Lobby* no Brasil, uma vez que a sua prática não confronta a Constituição Federal e a sua promoção por meio da normatização se constitui na manifestação de um direito de todos.

Para tanto, faz-se necessária a realização de uma leitura atenta do Preâmbulo e dos artigos: 1º, III, IV e V; 3º, IV; 5º, IV, IX, XIII, XVII, XVIII, XXXIII e XXXIV; 14; 31, § 3º; 37, § 3º; 61, *caput* e § 2º; 74, § 2º; 144; 170; 198, III; 204, II; e 220, da Constituição Federal de 1988.

No Preâmbulo da Carta de 1988 vem assim disposto:

¹⁸⁹ Uma das primeiras vezes em que se utilizou, em língua portuguesa, o termo “direito ao *Lobbying*” no sentido de um direito que conjugue os direitos de representação, associação, participação, petição, entre outros, com a finalidade de influenciar as tomadas de decisão, foi na obra “*Direito ao Lobbying: Teorias, meios e técnicas*”, de Luís Nandin de Carvalho, quem “importou” para Portugal essa denominação e definição retiradas de países aonde o *Lobby* já vem sendo estudado há mais tempo ou já foi regulamentado,

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O Estado Democrático de Direito instituído pela Carta, para além de assegurar o exercício aos direitos sociais e individuais, a liberdade e a igualdade (enquanto valores supremos), estabeleceu em seu Preâmbulo que a sociedade brasileira possui como característica, entre outras, a pluralidade: é “pluralista”.¹⁹⁰

Para José Afonso da Silva, “*optar, pois, por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos*”.¹⁹¹

A alocação do termo “pluralista” abriu margem a que os diferentes interesses do Corpo Social, de suas parcelas, possam ser exercidos, manifestados, exigidos e, via de consequência, entende-se que dele (pluralismo) defluem os direitos de reunião, associação, liberdade de opinião, entre outros, todos forças motrizes para que a pluralidade seja assegurada e os diversos interesses sejam demonstrados, defendidos.

No inciso III, do artigo 1º, está destacada, entre outros, como fundamento do Estado Democrático de Direito, a “*dignidade da pessoa humana*”:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
III – a dignidade da pessoa humana.

Isso implica, diretamente, na previsão da proteção dos direitos humanos, seja no bojo dos próprios dispositivos constitucionais, seja no âmbito dos tratados e convenções internacionais.

Por direitos humanos, podem ser compreendidos os direitos fundamentais da pessoa humana. Conforme destaca Dalmo de Abreu Dallari, os direitos humanos enquanto direitos fundamentais da pessoa humana “*são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa*

como é o caso dos Estados Unidos. (CARVALHO, Luís Nandin de. *Direito ao lobbying*: teoria, meios e técnicas. Chamusca (Portugal): Cosmos, 2000).

¹⁹⁰ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

¹⁹¹ SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 24.

humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida”.¹⁹²

Nesse sentido, a interpretação dos demais dispositivos da Constituição Federal, das leis e dos tratados e convenções internacionais, deve ser feita à luz dos direitos humanos, ou, mais ainda, sob a ótica dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Essa temática entra em sintonia com o direito e a prática do *Lobbying* à medida que se compreende que a probidade, ou melhor, a improbidade administrativa afeta diretamente a dignidade da pessoa humana.

Para André de Carvalho Ramos, “*não há como entender as normas constitucionais e legais referentes à defesa do patrimônio e moralidade pública sem a premissa de que tal proteção é essencial para assegurar a dignidade da pessoa humana*”.¹⁹³

A questão do combate à corrupção, enquanto forma de implementação dos direitos humanos e proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, será retomada no item que segue (4.2 – Normas supraleais que fundamentam o *Lobby*).

Ainda no artigo 1º, inciso V, verifica-se que a República Federativa do Brasil, constituída como Estado Democrático de Direito, também possui como fundamento “*o pluralismo político*”.

Novamente (como no Preâmbulo), tem-se destacada a escolha de uma sociedade pluralista. Mais ainda, de uma Democracia Pluralista.¹⁹⁴

Trata-se, na realidade, de um reflexo da sociedade brasileira contemporânea, formada por diversos grupos, classes, entidades e categorias, cada um com interesses sociais, culturais, econômicos e ideológicos diferentes, todos possuindo direito de representação e participação na vida do Estado plural.

Ao tratar dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, o artigo 3º disciplina em seu inciso IV: “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”.

Nesse contexto, observa-se o caráter universal, indistinto, para que o bem de todos seja colimado, livre de quaisquer preconceitos. Compreende medida, portanto, que assegura

¹⁹² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998. p. 7.

¹⁹³ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et. al. (org.). *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 6.

a qualquer administrado o exercício de seus direitos e garantias, dentre eles o de representação junto ao Poder Público, a liberdade de opinião, o direito de petição, à informação e tantos outros.

Inserido no Capítulo I, da Lei Maior, que cuida “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, e dentro do Título II, que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o art. 5º (e demais incisos destacados), vem assim redigido:

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

[...]

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

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

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

[...]

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

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

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

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

Da primeira leitura feita do *caput* do artigo 5º e dos seus incisos colacionados, salta aos olhos uma série de direitos que foram garantidos pela Lei Maior, os quais devem ser aplicados a todos, isto é, indistintamente.

Neles foram inseridos direitos individuais e coletivos, os quais podem ser exercidos livres de quaisquer obstáculos, quais sejam: 1) Direito à Isonomia - Princípio da Igualdade (*caput*): todos devem ser tratados de forma igual perante a lei e na forma da lei, sem distinções de qualquer natureza; 2) Direito às Liberdades de Pensamento e Opinião (incs. IV e IX): é o partilhamento livre das crenças, conhecimentos, concepções de mundo, opiniões e críticas políticas ou religiosas, ou, ainda, científicas que cada um pode ter,

¹⁹⁴ SILVA. José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 787.

manifestado por suas mais variadas formas de expressão (exteriorização do pensamento): liberdade de comunicação, filosófica, de religião, de política, intelectual, artística, científica e cultural a ser transmitida ou recepcionada; 3) Direito de Associação (incs. XVII e XVIII): é a faculdade de se proceder a uma coligação voluntária, formada por algumas ou muitas pessoas (físicas), unidas por período de curta ou longa duração, ou até alcançarem algum fim lícito – sendo o contrário, dissociação, também garantido –, o que se perfaz sem a intervenção do Estado no seu funcionamento, não obstante as associações possam ficar sujeitas à fiscalização do Poder Público – resulta, também, no direito de os particulares poderem se reunir/associar com a finalidade de explorarem atividades econômicas, que tanto devem ser garantidas quanto limitadas pela própria Constituição ou por normas infraconstitucionais ou autorregulatórias; 4) Direito de Receber Informações (inc. XXXIII): materializado com o pedido expresso, por escrito, do interessado, com especificações claras e objetivas de quais informações se tratam, e condicionadas à possibilidade do órgão requerido ter disponibilidade e poder de liberá-las, com o que não poderão ser obstadas quer individual ou coletivamente, senão com a cominação de pena de responsabilidade para aqueles que não atenderem às petições nos prazos fixados por Lei; e 5) Direito de Petição (inc. XXXIV): possibilidade de qualquer pessoa invocar a atenção dos Poderes Públicos acerca de uma determinada questão ou situação, tanto com o fito de denunciar uma lesão concreta e, assim, pedir sua reparação, bem como para solicitar uma modificação do Direito em vigor, em prol da liberdade mais favorável.¹⁹⁵

Não obstante os incisos relacionados – tal como todos os demais que compõem o art. 5º –, não pode ser olvidado o preceituado no parágrafo 2º desse artigo¹⁹⁶, que garante a proteção e a aplicação dos princípios e regimes adotados pela Lei Maior, dos direitos resultantes dos tratados internacionais firmados, bem como de todos os demais novos direitos que possam surgir. A utilização, outrossim, dos denominados “Remédios Constitucionais” (*Habeas Corpus*, *Habeas Data*, Mandado de Segurança ou de Injunção), é assegurada a qualquer pessoa ou grupo, quando da não observância dos direitos garantidos

¹⁹⁵ SILVA. José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 64, 89, 98, 115, 128 e 130.

¹⁹⁶ “Art. 5º, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

no artigo em tela, ou de qualquer outro direito líquido e certo que, porventura, seja desrespeitado.

Com tais ressalvas, verifica-se que a Constituição Federal concedeu a todos, indistinta e universalmente, o direito à promoção de atividades de cunho social, cultural, desportivas, de amparo às pessoas com deficiência, idosas, carentes, às crianças e adolescentes, entre inúmeras outras, como é o caso das de estímulo e incentivo, ou mesmo das que atuam na defesa dos interesses e dos direitos de um determinado grupo ou parcela do Corpo Social, *ex vi*, constitucionalmente garantidos e tutelados, situação dos grupos de interesse e de pressão.

Esse direito foi constitucionalmente estendido e, portanto, alcança tanto as sociedades de pessoas quanto as de capitais ou econômicas, eis que a Carta também protege as sociedades que desempenham atividades conexas ao comércio, implicadas na produção, compra ou venda de bens e serviços.¹⁹⁷

Nesse panorama, a atividade do *Lobbying* tanto pode ser identificada com o primeiro caso (promoção de atividades de cunho social, cultural, de proteção e amparo, entre outras – e aonde podem ser alocados, também, os Sindicatos, as Entidades de Classe e as ONGs), situação em que se inserem, notadamente, os lobistas amadores (que não recebem remuneração – ou os “gestores de interesses particulares”, como preferiu designá-los a lei de *Lobby* chilena), os quais, de forma individual ou conjunta, não perquirem fins lucrativos ao atuarem na representação dos seus interesses, momento em que se vislumbra um direito fundamental, quanto pode ser identificada com o segundo caso (promoção de atividades conexas ao comércio, especialmente quanto à prestação de serviços), situação em que se inserem os lobistas profissionais (que percebem pagamento ou remuneração), os quais, individual ou coletivamente, exploram atividade econômica e perquirem fins lucrativos ao serem contratados para representar os interesses de determinadas pessoas ou grupos, momento em que se vislumbra um direito econômico, resultado da livre-iniciativa, albergado, também, na Constituição Federal (art. 170, *caput*).

Igualmente, as empresas (nacionais e transnacionais), enquanto exploradoras de atividades econômicas e no exercício do direito à livre-iniciativa (econômico), também

¹⁹⁷ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 199.

possuem o direito de poderem se manifestar, associar e peticionar seus interesses junto à Administração Pública, em meio às tomadas de decisão, isto é, exercerem o *Lobbying*.

Complementarmente, registra-se que a Constituição tanto destacou a livre iniciativa como sendo um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, IV: “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”), quanto a adotou como fundamento da ordem econômica (artigo 170, *caput*: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:”).

Restou prevista, outrossim, por meio do inciso XIII, do artigo 5º, a liberdade de profissão: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Nesse sentido, a atividade do *Lobbying* pode ser exercida de forma profissional, respeitada a livre iniciativa e como forma de concreção da liberdade de profissão.

Vale, contudo, a ressalva feita por Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior a respeito desse dispositivo que disciplina a liberdade de profissão:

O dispositivo, porém, foi erigido sob os moldes de uma regra de eficácia contida, permitindo que lei infraconstitucional venha a limitá-la, criando requisitos e qualificações para o exercício de determinadas profissões. Logo, enquanto não existir lei acerca dessa ou daquela profissão, a permissão constitucional tem alcance amplo. Entretanto, caso seja editada uma lei regulamentando determinada profissão, o indivíduo que queira exercer tal atividade fica adstrito à observância das qualificações profissionais que o diploma vier a estabelecer. O Exame da Ordem é exemplo claro de limitação ao exercício profissional, tendo como base a qualificação.¹⁹⁸

Com efeito, enquanto não regulamentada a profissão, a atividade do *Lobbying* pode, com base na Lei Maior, a qual prevê a liberdade de profissão, ser exercida lícitamente.

Ademais, ainda da leitura do art. 5º, pode-se observar que existe legitimidade bastante para os grupos de interesse e de pressão defenderem e lutarem pelos interesses e direitos dos grupos os quais representam. Tanto é verdade que eles estão aptos a, inclusive, impetrarem Mandados de Segurança Coletivos em prol dos seus representados, nos termos do próprio artigo 5º, LXX, “b” e em observância à Nova Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009). Aliás, tal afirmação é, de fato, reforçada com a conjugação do já exposto (Capítulo 3 – Item 3.2.1 – O *Lobby* dos Sindicatos) art. 8º, III, da Carta de 1988,

¹⁹⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Verbatim, 2011. p. 193.

que, notadamente, atribui competência aos sindicatos e associações patronais para representarem coletivamente os interesses e direitos dos trabalhadores e empregadores da categoria respectiva.¹⁹⁹

Nesse mesmo sentido, e complementarmente, conforme salientam Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Alessandra de Andrade Serrazes e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira²⁰⁰, devem ser arrolados como fundamentação constitucional da prática do *Lobby*, também os incisos LXX e LXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal:

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Desses dois incisos, por certo, resta evidente que tanto os cidadãos (de forma individualizada), quanto os sindicatos, entidades de classe ou associações (legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano), podem se valer, ou da propositura de ação popular, ou da impetração de mandado de segurança, ambos no intuito de verem satisfeitos, garantidos, os interesses individuais (próprios) ou de seus membros ou associados (representados), respectivamente.²⁰¹

No que concerne ao artigo 14, da Lei Maior, tem-se que nesse dispositivo são elencadas diversas formas de exercício da soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

São diferentes formas de participação popular na vida política do Estado. Especificamente, no que tange à “iniciativa popular”, esta é de fundamental importância

¹⁹⁹ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 199.

²⁰⁰ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

para o direito ao *Lobbying*, uma vez que permite aos administrados a propositura de projetos de lei ao Legislativo, o que, via de consequência, traduz-se numa forma de se ingerir na criação, modificação ou extinção de um direito ou obrigação que seja de interesse de parte da Coletividade.

O artigo 31, parágrafo 3º, da Carta de 1988, ganha ênfase na temática do *Lobby* ao disciplinar a possibilidade de exame ou apreciação das contas dos Municípios pelos administrados, situação que navega a favor da participação e fiscalização dos particulares na vida pública, o que se revela numa forma de influência e defesa de interesses, eis que lhes é facultada a possibilidade de questionamento, e enseja tanto a coibição do *Lobby* ilícito, quanto o fomento do *Lobby* lícito.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

É, notadamente, por meio da fiscalização das contas públicas (possibilitada, grande parte, pela transparência) que os administrados conseguem apurar os gastos, por exemplo, da municipalidade, e, ao mesmo tempo, mapearem as áreas para as quais os seus recursos são direcionados, o que possibilita a identificação de setores mais deficitários (ou inexistentes) para os quais, por exemplo, determinadas políticas públicas devem ser devotadas e, assim, empreender o *Lobbying* no intuito/interesse de que elas sejam implementadas.

De forma bastante próxima, o artigo 37, parágrafo 3º, da Constituição Federal, ao dispor sobre a participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, igualmente assegura a transparência (acesso a registros, informações e atos), permite a fiscalização e, também, a ingerência dos particulares consoante sua participação, na qualidade de usuários de serviços públicos, tornando-os aptos a influenciarem as tomadas de decisão correspondentes (por exemplo, quanto à manutenção, extinção ou modernização de um determinado serviço prestado).

²⁰¹ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro, SERRAZES; Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual alterou, entre outros, o artigo em tela, e embora ainda não tenha sido editada lei que o regulamente, é possível se verificar a preocupação do legislador constitucional em reconhecer direito de participação e, via de consequência, pressão, aos usuários dos serviços públicos da Administração Pública direta e indireta, por meio da transparência (acesso a registros e informações) e fiscalização, o que, também, navega a favor da proposta de regulamentação do *Lobby*, enquanto satisfação do direito ao *Lobbying*.

No artigo 61, *caput* e parágrafo 2º, da Carta, igualmente, estão albergadas outras possibilidades de participação dos cidadãos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Cuida-se, *ex vi*, da participação de qualquer cidadão quanto à possibilidade de, por meio da “iniciativa popular”, propor leis complementares ou ordinárias ao Legislativo, respeitadas determinadas condições.

E se perfaz em tema assaz afinado com a prática do *Lobby*, uma vez que se revela numa das formas de se permitir a influência nas tomadas de decisão, por meio da manifestação e apresentação de projetos de leis (complementares e ordinárias) de interesses, no caso, mais comuns e mais amplos (haja vista as regras para a propositura desses projetos, que demandam a subscrição de inúmeros cidadãos, eleitores).

Em matéria de controle e fiscalização, temas, também, de repercussão para a temática do *Lobby*, notadamente quanto à possibilidade de os administrados examinarem e apurarem possíveis irregularidades na inter-relação Administração Pública-Particulares, o

artigo 74, parágrafo 2º, possui a seguinte redação: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Novamente, é verificada a possibilidade de participação tanto dos administrados, quanto de associações ou sindicatos, para, deparando-se com irregularidades, procederem às denúncias junto ao Tribunal de Contas da União e, assim, defenderem os interesses seus (próprios) ou de seus representados.

Com efeito, por meio da Publicidade e da Transparência dos atos da Administração Pública, com a disponibilização de dados, registros e informações (ressalvadas as de sigilo, por exemplo, as que envolvam a segurança do Estado), é que os cidadãos têm a possibilidade de participarem do controle e da fiscalização e, via de consequência, combater a corrupção e o *Lobby* ilícito.

Inserido, outrossim, no tema do combate à corrupção, mas não apenas, o artigo 144, da Constituição Federal, atribui como sendo de “responsabilidade de todos” a “segurança pública”, visando, entre outros, a “incolumidade do patrimônio” público: “A *segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos*”.

Enquanto dever do Estado, esse dispositivo da Constituição pode ser interpretado, portanto, como impositivo para que o Estado legalize o *Lobby*, a fim de que a segurança pública seja garantida e o patrimônio público preservado, tornando transparente e universal o acesso de todos às tomadas de decisão e a inter-relação dos administrados (pessoas físicas ou jurídicas) com a Administração Pública.

Já na qualidade de “responsabilidade de todos”, qualquer cidadão deve zelar pela preservação do patrimônio comum, denunciando, entre outros, casos de corrupção ou tráfico de influências e, assim, cooperar com o combate ao *Lobby* ilícito.

Na seara dos serviços públicos de saúde, uma vez mais, a participação popular foi privilegiada pelo legislador:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

É facultado, portanto, aos administrados participarem do Sistema Único de Saúde – SUS, representando tanto direitos sociais pessoais, quanto direitos sociais coletivos.

No âmbito da assistência social, igualmente, a participação popular foi garantida por força da Lei Maior, no artigo 204, II:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Na realidade, por meio desse dispositivo foram asseguradas à população não apenas a participação enquanto à possibilidade de formulação de políticas públicas, senão, também, quanto à possibilidade de controle, o que pode ser feito, ambos os casos, pelos próprios administrados ou por organizações representativas (associações, entidades de classe, sindicatos, entre outros).

Vislumbra-se, assim, grande margem, abertura, para qualquer indivíduo ou órgão de representação influenciarem as tomadas de decisão, objetivando a que algum direito ou obrigação seja criado, extinto ou alterado, em prol dos interesses defendidos. E isso é constatado, permitido, possibilitado, ao longo de toda a “cadeia”, isto é, desde a possibilidade de propositura (“formulação”) das políticas públicas, quanto na fiscalização dessas ações (sua implementação e efetivação) junto a todas as esferas de poder: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Por fim, vale mencionar o art. 220, da Constituição Federal: *“A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”*.

Para além de reafirmar os direitos e garantias, individuais e coletivos estabelecidos no art. 5º, esse dispositivo constitucional enseja a livre difusão de ideias e valores por quem quer que seja, assegurando a todos que, ao se manifestarem quanto ao seu pensamento, criações, expressões ou informações, ninguém sofrerá restrições de quaisquer naturezas (por exemplo, vedação à censura), o que vai ao encontro da veiculação livre das “bandeiras” defendidas pelos diferentes grupos de interesse e de pressão, enquanto mecanismos de representação da Sociedade face o aparelho estatal, através do *Lobby*.

Notadamente e de forma bem sucinta, vale a anotação feita por Saïd Farhat: “a legitimidade de um grupo de pressão flui diretamente e se estabelece em virtude dos seguintes direitos: associação para fins lícitos; representação dos associados; petição e representação aos poderes públicos para obter informações”, e mais: “[d]o direito de ter e manifestar opiniões”.²⁰²

Com efeito, todo esse conjunto de direitos somados à realidade política, social e cultural do nosso País, *vis-à-vis* a evolução do nosso Corpo Social, dos diferentes grupos sociais e suas interações, das empresas e do próprio Estado, pode ser conjugado no “direito ao *Lobbying*”.

Perfazendo-se numa “bandeira” que reúne uma vasta gama de direitos (isonomia, petição, associação, manifestação, participação, entre outros) que afluem, se assim se pode dizer, num direito “maior”, mais latente, posto que conjuga o exercício de todos os demais, já que os põe em prática ao mesmo tempo, justamente o direito de representação, o “direito ao *Lobbying*” garante a todos e, notadamente, aos grupos de interesse e de pressão, a possibilidade do exercício do *Lobby*, ao representar os diferentes interesses e os direitos da Coletividade junto ao Poder Público, responsável pela promoção, criação ou transformação desses durante os processos de tomada de decisão.

Da análise dos dispositivos constitucionais colacionados, tem-se por certo que o exercício da atividade do *Lobbying* encontra respaldo na Carta Magna, enquanto se perfaz numa somatória de direitos que, conjuntamente, podem ser designados por “direito ao *Lobbying*”, uma vez que o direito de representar e ser representado, bem como o de realizar o serviço de representação (lobistas profissionais), constituem-se em direitos de todos os administrados e deles afluem outros tantos, como os concernentes às liberdades de opinião, pensamento, comunicação, ou livre-iniciativa, sendo garantido, ainda, o direito de petição e do correto e célere atendimento a ela.

No mais, deve ser acrescido, apenas, o quanto observado por Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Alessandra de Andrade Serrazes e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira, no que

²⁰² FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 199 [grifos nossos].

concerne à criação e organização de uma nova profissão, isto é, a do profissional lobista, entendida como devendo ser regulada por norma do Congresso Nacional.²⁰³

Para os autores, é com fulcro no artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal, que a profissão de lobista pode ser regulamentada, ideia aqui acompanhada (e que não anula a liberdade de profissão defendida): “*Compete privativamente à União legislar sobre*”: [...] “*XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões*”.²⁰⁴

Nesse diapasão, ainda, e retomando, finalmente, o quanto nesta dissertação se denominou por “a má interpretação que termo o *Lobby* carrega” (Capítulo 1 – Item 1.2.2), os autores entendem que:

Ademais, a faceta de clandestinidade e o estigma de marginalidade do Lobby só serão superados quando alguns requisitos forem cumpridos:

- 1) campanha de esclarecimento sobre a legitimidade da atividade e suas vantagens para a democracia;
- 2) atuação ética e transparente;
- 3) respeito aos interesses públicos;
- 4) regulamentação junto a todos os poderes da República.²⁰⁵

4.2 Normas Supralegais que Fundamentam o *Lobby*

Reforçam os dispositivos constitucionais que possibilitam a prática do *Lobby* outros diplomas internacionais que já foram recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas – ONU; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE; e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA, sem prejuízo de outros (rol exemplificativo).

²⁰³ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Ibidem.

Todavia, antes de se abordar cada uma dessas convenções internacionais, parece fundamental que sejam traçadas algumas considerações quanto ao *status* supralegal dessas normas.

Conforme se adiantou, ainda que com certa brevidade, no item anterior, mais especificamente quando da análise do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, o qual estatui como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito “*a dignidade da pessoa humana*”, foi colocado que a improbidade administrativa afeta diretamente a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e, por fim, os direitos fundamentais da pessoa humana.

Com efeito, a corrupção obsta a satisfação de inúmeros direitos fundamentais, uma vez que, por exemplo, com o desvio de verbas públicas, muitas políticas públicas deixam de ser implementadas.

É, portanto, dever do Estado, tanto no plano nacional, quanto no plano internacional, combater a corrupção no intuito de conseguir promover e efetivar os direitos humanos.

Observa André de Carvalho Ramos que:

[...] é crescente o reconhecimento, na doutrina nacional e internacional, da necessidade de atuação do Estado para a implementação dos direitos humanos. Esse agir em prol dos direitos humanos é erodido pelas práticas de corrupção, ou seja, para que o homem possa viver uma vida digna, com a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais básicas, devem atuar os agentes públicos com probidade, devendo o ordenamento jurídico possuir instrumentos para zelar por tal conduta e reprimir, sancionando, os faltosos.²⁰⁶

Segundo Roberto Lima Santos, a questão da corrupção (mundial) guarda estreita relação com a não promoção dos direitos humanos:

[...] existe uma relação muito estreita entre a corrupção e a violação de direitos humanos, que vulneram a democracia e a república. Em um mundo globalizado, o combate à corrupção não pode se ater aos limites rígidos das fronteiras dos países, pois ela as ultrapassa, já que, com a globalização dos mercados, houve também a globalização do crime organizado e da corrupção, que se desenvolvem por meio de organizações criminosas transnacionais que cometem diversos ilícitos transfronteiriços, tais como tráficos de armas, de drogas, de seres humanos, crimes financeiros, lavagem de dinheiro, novas formas de terrorismo, praticadas por células espalhadas em diversas partes do globo, etc.²⁰⁷

²⁰⁶ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 6-7.

²⁰⁷ SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em: 09 jan. 2015.

Para André de Carvalho Ramos, ainda, a tutela internacional da probidade administrativa acaba sendo inserida “*no contemporâneo rol de direitos humanos internacionalmente protegidos, como o direito a uma administração proba ou o chamado good governance*”.²⁰⁸ Isto posto, permite concluir que os diplomas internacionais de combate à corrupção, uma vez tidos por normativas internacionais de direitos humanos, podem ser tratados pelo ordenamento jurídico brasileiro, como sendo tratados internacionais de direitos humanos e, portanto, receber tratamento jurídico a teor do parágrafo 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal, qual seja, “*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”.

No entanto, vale recordar que com a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, foi acrescentado o parágrafo 3º, no artigo 5º, da Constituição Federal, com o seguinte teor: “*Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais*”.

Nesse sentido, é possível afirmar que as convenções internacionais de combate à corrupção, por estarem imbricadas com os direitos humanos, também deveriam receber *status* de emenda constitucional e, portanto, possuir diferente e privilegiada hierarquia no sistema jurídico nacional.

Ocorre, todavia, que as convenções internacionais de combate à corrupção não cuidam especificamente de direitos humanos. Logo, parece inapropriado que lhes seja atribuído *status* de emenda constitucional, a teor do disposto no parágrafo 3º, do artigo 5º, da Lei Maior.²⁰⁹

Outra polêmica surge, conforme observa Roberto Lima Santos, quando analisada a situação dos diplomas internacionais ratificados antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45/2004 ou mesmo quanto àqueles que não foram submetidos à aprovação por meio de quórum qualificado:

²⁰⁸ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 10.

²⁰⁹ SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*.

A polêmica, contudo, persiste em relação aos tratados de direitos humanos ratificados anteriormente a essa emenda, v.g. a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, e aos que, ratificados posteriormente à essa emenda, não tenham sido submetidos ao quórum qualificado de aprovação, v.g. a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.²¹⁰

Contudo, verifica-se que, em 2008, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento dos Recursos Extraordinários, RE 349.703 e RE 466.343, e do *Habeas Corpus*, HC 87585, atribuiu aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos força “supralegal”, isto é, “*seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade*”.²¹¹

Nesse diapasão, conclui Roberto Lima Santos que:

As questões envolvendo a interpretação das convenções anticorrupção como tratados internacionais de direitos humanos e o status hierárquico que ocupam no ordenamento jurídico interno são fascinantes e controversas, merecendo futuras reflexões pela doutrina. Mas, independentemente do status hierárquico, o fato é que essas normas possuem força de lei e aplicabilidade imediata, reforçando o arcabouço normativo no combate à corrupção, cujos dispositivos podem ser aplicados tanto às ações de improbidade, quanto às ações penais e aos procedimentos investigatórios.²¹²

Feitas essas considerações e verificado o caráter (*status*) de “supralegalidade” atribuído às convenções internacionais de combate à corrupção, uma vez que se inter-relacionam diretamente com a questão da implementação dos direitos humanos e afetam a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais da pessoa humana, é possível se estudar cada uma das Convenções citadas (sem prejuízo de outras²¹³).

²¹⁰ SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Ibidem.

²¹³ De acordo com André de Carvalho Ramos, há vários outros diplomas internacionais de combate à corrupção que merecem ser destacados quando do estudo do início do combate internacional à corrupção: o *Foreign Corrupt Practices Act*, dos Estados Unidos, de 1977, editado logo após os escândalos do caso “*Watergate*”; o *Antibribery Recommendation*, da OCDE, de 1984; o artigo K.3, do Tratado de Maastricht, da União Europeia, relativo à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (Título VI, do Tratado); a Resolução nº 51/59, da Assembleia Geral da ONU, sobre ações contra a corrupção e que tem como anexo o Código Internacional de Conduta para os Titulares de Cargos Públicos; a Resolução nº 51/191, também da ONU, que versa sobre o combate à corrupção nas transações comerciais internacionais; entre outros. (RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 7-9).

4.2.1 Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (Decreto Nº 3.678/2000)

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, foi concluída em Paris, França, em 17 de dezembro de 1997, com vigor, internacional, a partir de 15 de fevereiro de 1999, e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Em linhas gerais, o Brasil, assim como todos os demais Estados signatários (partes), ficam comprometidos, por meio da Convenção em tela, a prevenir, combater e reprimir todos os atos de corrupção nos quais estejam imbricados funcionários públicos estrangeiros que, por meio de vantagens para si ou para terceiros, agem ou omitem no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações comerciais internacionais, através de empresas com sede no país-membro.

Ganham especial destaque para o estudo do direito e regulamentação do *Lobbying*, notadamente no tocante ao combate ao *Lobby* ilícito, os artigos 1º, 2º e 3º da Convenção:

Artigo 1º - O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.

3. Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como "corrupção de funcionário público estrangeiro".

4. Para o propósito da presente Convenção:

a) "funcionário público estrangeiro" significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional;

b) "país estrangeiro" inclui todos os níveis e subdivisões de governo, do federal ao municipal;

c) "a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais" inclui qualquer uso do cargo do funcionário público, seja esse cargo, ou não, da competência legal do funcionário.

Artigo 2º - Responsabilidade de Pessoas Jurídicas

Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.

Artigo 3º - Sanções

1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição.

2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.

3. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.

4. Cada Parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro.

De acordo com André de Carvalho Ramos são duas as novidades trazidas por meio da Convenção. A primeira delas é quanto à “*menção à responsabilidade da pessoa jurídica pelo ato de corrupção, que, inclusive, pode ser de índole penal, de acordo com a legislação interna de cada Estado*” (artigo 2º).²¹⁴

No ordenamento jurídico brasileiro, o parágrafo 5º, do artigo 173, da Constituição Federal, traz a previsão da responsabilidade da pessoa jurídica e, também, da punição para esses casos de corrupção:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...]

§ 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

²¹⁴ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 22.

A segunda novidade é encontrada no artigo 3º, da Convenção, e diz respeito à “previsão do estabelecimento de sanções civis e administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções penais por corrupção de funcionário público estrangeiro”.²¹⁵

A Convenção em tela seria o primeiro diploma internacional anticorrupção que traz a previsão de “sanção não-penal”, conforme salienta André de Carvalho Ramos, o que abarcaria as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92).²¹⁶

Enquanto importante mecanismo jurídico de combate à corrupção, a “Lei de Lobby” brasileira, à luz da Convenção abordada, deve ser regulamentada, tanto pelo fato de o Brasil ter se comprometido a adotar medidas legais para a prevenção e o combate à corrupção, quanto pelo fato de a regulamentação trazer maior transparência às tomadas de decisão, prevenir e combater a corrupção e robustecer o rol de proibições dos agentes públicos, entre eles, os funcionários públicos estrangeiros, ao lhes vedar a percepção de vantagens, presentes e convites, por exemplo, que tendem a viciar, no caso, as transações comerciais/negócios internacionais.

4.2.2 Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto Nº 4.410/2002)

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, elaborada pela OEA, foi adotada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996 e passou a integrar o ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002.

Logo em seu Preâmbulo verifica-se a ênfase dada pelos Estados-membros aos grandes problemas trazidos pela corrupção na região e a necessidade de combatê-la:

Preâmbulo: OS ESTADOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,
CONVENCIDOS de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos;
CONSIDERANDO que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício;

²¹⁵ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 22.

²¹⁶ Ibidem, p. 22.

PERSUADIDOS de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social;

RECONHECENDO que, muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins;

CONVENCIDOS da importância de gerar entre a população dos países da região uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção;

RECONHECENDO que a corrupção, em alguns casos, se reveste de transcendência internacional, o que exige por parte dos Estados uma ação coordenada para combatê-la eficazmente;

CONVENCIDOS da necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e, de modo especial, para tomar as medidas adequadas contra as pessoas que cometam atos de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício, bem como a respeito dos bens que sejam fruto desses atos;

PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis;

TENDO PRESENTE que, para combater a corrupção, é responsabilidade dos Estados erradicar a impunidade e que a cooperação entre eles é necessária para que sua ação neste campo seja efetiva; e

DECIDIDOS a envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas e nos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício,

CONVIERAM em assinar a seguinte CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

Para André de Carvalho Ramos denota-se, ainda, do Preâmbulo, a “*explícita menção ao fortalecimento da democracia pelo combate à impunidade dos agentes corruptos, visto que evita a deteriorização da moralidade pública e o aumento da descrença em todos os governantes, em especial os eleitos pelo voto popular*”.²¹⁷

Com efeito, a Convenção visa prever ao mesmo tempo o combate à corrupção e a punição e sanção dos agentes corruptos, dois males que atravancam e obstam o desenvolvimento dos povos da Região.

No artigo II estão elencados os propósitos da Convenção:

Artigo II – Propósitos

Os propósitos desta Convenção são:

1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e
2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

²¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 23.

Da mesma forma como na Convenção anticorrupção da OCDE, o artigo II em tela aloca como propósitos a promoção e o fortalecimento de mecanismos necessários à prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção – também por meio da cooperação entre os países –, o que leva a concluir ser dever dos Estados signatários, dentre eles o Brasil, adotar medidas de combate à corrupção, como é o caso da regulamentação da prática do *Lobby*, que visa dar transparência às tomadas de decisão e combater sobremaneira a corrupção.

O artigo III, por sua vez, traz consigo um vasto elenco de medidas preventivas:

Artigo III - Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.
3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.
4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.
5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.
6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção.
7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção.
8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.
9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.
10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.
11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.

Dentre elas, cabe destacar: a previsão das chamadas normas de conduta (com a finalidade de serem evitados os conflitos de interesse; a possibilidade de denúncia de casos de corrupção; e a guarda e correta utilização dos recursos públicos); a instrução dos funcionários/agentes quanto às responsabilidades e as normas éticas e de conduta; sistema de declaração de receitas dos agentes; sistemas de controle; sistemas de proteção ao denunciante; criação de órgãos de controle; mecanismos de estímulo à participação cidadã, entre outros.

Todas as medidas preventivas destacadas, sem exceção, encontram paralelo na normatização do *Lobby*, que, uma vez regulamentado, tem por escopo implementar semelhantes medidas de combate à corrupção: criação de códigos de ética e de conduta (para agentes e lobistas); aumento da transparência e da participação cidadã; disponibilização de mecanismos de fiscalização e de controle; criação de órgãos de controle; apenas para citar alguns.

Possuem, ainda, relevado interesse para o estudo em tela os artigos VI e XI que tratam da identificação dos atos de corrupção²¹⁸ e do desenvolvimento progressivo dos auspícios da Convenção²¹⁹, respectivamente.

²¹⁸“Artigo VI - Atos de corrupção. 1. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção: a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro; d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo. 2. Esta Convenção também é aplicável por acordo mútuo entre dois ou mais Estados Partes com referência a quaisquer outros atos de corrupção que a própria Convenção não defina”.

²¹⁹“Artigo XI - Desenvolvimento Progressivo. 1. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem: a. o aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros, por parte do funcionário público ou pessoa no exercício de funções públicas de qualquer tipo de informação reservada ou privilegiada da qual tenha tomado conhecimento em razão ou por ocasião do desempenho da função pública; b. o uso ou aproveitamento indevido, em benefício próprio ou de terceiros por parte de funcionário público ou pessoa

Ressalte-se, conforme analisa André de Carvalho Ramos, que a Convenção Interamericana contra a Corrupção “*impõe uma obrigação de resultado, exigindo que sejam cumpridos os ditames da administração proba e seus princípios*”.²²⁰

Ademais, pontua que:

[...] a Convenção estende-se além do combate aos atos de malversação de verbas públicas ou à prática de corrupção ativa. Ao estabelecer princípios regentes da administração proba como medidas de prevenção à corrupção, o dito diploma internacional aproxima-se da nossa Lei de Improbidade.²²¹

Há, por certo, grande afinidade entre a mencionada Convenção e a Lei de Improbidade Administrativa – LIA. No entanto, ao se estabelecer um conjugado entre os auspícios da Convenção e o quanto já regulamentado pela LIA, vislumbra-se que a regulamentação do *Lobby* tanto pode satisfazer muitos de seus preceitos (de ambos), quanto pode inovar e trazer progressos ao implementar novos mecanismos de controle, participação, transparência e de combate à corrupção.

4.2.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto Nº 5.687/2006)

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, igualmente conhecida por “Convenção de Mérida” (cidade mexicana onde foi assinada), foi adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 31 de outubro de 2003, e assinada pelo Estado brasileiro em 09 de dezembro de 2003.

que exerça funções públicas de qualquer tipo de bens do Estado ou de empresas ou instituições em que este tenha parte aos quais tenha tido acesso em razão ou por ocasião do desempenho da função; c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária, procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado; e d. o desvio de bens móveis ou imóveis, dinheiro ou valores pertencentes ao Estado para fins não relacionados com aqueles aos quais se destinavam a um organismo descentralizado ou a um particular, praticado, em benefício próprio ou de terceiros, por funcionários públicos que os tiverem recebido em razão de seu cargo, para administração, guarda ou por outro motivo. 2. Entre os Estados Partes que os tenham tipificado, estes delitos serão considerados atos de corrupção para os propósitos desta Convenção. 3. O Estado Parte que não tiver tipificado qualquer dos delitos definidos neste artigo prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a esses delitos, na medida em que o permitirem as suas leis”.

²²⁰ RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. p. 24.

²²¹ Ibidem, p. 24.

Sua recepção no ordenamento jurídico brasileiro se deu por meio da sua aprovação pelo Congresso Nacional, mediante o Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e sua ratificação em 15 de junho de 2005.

Com sua entrada em vigor, internacionalmente, a partir de 14 de dezembro de 2005, inclusive para o Brasil, foi inserida no ordenamento jurídico pátrio através do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Dentre os dispositivos da Convenção cumpre destacar:

Preâmbulo. [...] Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes; [...]

Artigo 1. Finalidade. A finalidade da presente Convenção é:

a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; [...]

Artigo 5. Políticas e práticas de prevenção da corrupção:

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.

3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção. [...]

Artigo 8. Códigos de conduta para funcionários públicos:

1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos.

2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

3. Com vistas a aplicar as disposições do presente Artigo, cada Estado Parte, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais, tais como o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no anexo da resolução 51/59 da Assembléia Geral de 12 de dezembro de 1996.

4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.

5. Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo. [...]

Artigo 10. Informação pública.

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública. [...]

Artigo 13. Participação da sociedade:

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Os dispositivos supracolacionados da Convenção sinalizam, entre outros, que todo Estado-membro, signatário, deve promover o combate à corrupção em meio ao seu ordenamento jurídico nacional.

Nesse sentido, tendo em vista que a regulamentação do *Lobby* objetiva, ao lado do exercício da representação de interesses, o combate à corrupção, pode-se afirmar que o Estado brasileiro, com base na Convenção assinada e ratificada, tem o dever de adotar tal medida: trata-se de uma questão de responsabilidade do Estado, nos termos da Convenção (preâmbulo e artigo 1º).

É de se observar, ademais, que são privilegiados na Convenção, entre outros, a criação de códigos de condutas (nos quais são traçados padrões éticos, dentre eles, a vedação de percepção de vantagens), a informação pública (transparência e publicidade), bem como a participação social (seja para, propriamente, combater a corrupção – difusão de ideal ou por fiscalização e denúncias –, seja para participar das próprias tomadas de decisão que visam discutir, juntamente com a sociedade civil, os melhores mecanismos de combate à corrupção a serem implementados pelo país signatário da Convenção).

Todos esses aspectos fazem parte dos objetivos e devem ser englobados na regulamentação do *Lobby* no Brasil, o qual se perfaz num importante mecanismo/ferramenta de combate à corrupção, por certo, reforçado sob a ótica da Convenção de Mérida e dos demais diplomas internacionais estudados.

4.3 Conteúdo

Traçada a fundamentação constitucional que autoriza, permite, o direito e a prática do *Lobbying* no Brasil, e apresentadas algumas das convenções internacionais anticorrupção que robustecem os dispositivos constitucionais que fundamentam o *Lobby*, passa-se à exposição do conteúdo da prática do *Lobby*.

Antes, porém, nunca é demais recordar que o direito ao *Lobbying* abrange o direito e o livre exercício da atividade (remunerada ou não) de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão havidos em determinadas áreas de atuação, devendo a sua prática observar determinadas condições, obrigando-se, ainda, à prestação de contas e ao controle por parte do Poder Público.

Com base nessa concepção, o conteúdo da prática do *Lobby* deve abranger a descrição da atividade, quem a exerce, em que condições a exerce e como se dá o seu exercício.

No que concerne à questão da prestação de contas e do controle sobre a atividade, esses temas serão tratados no momento próprio, quando da abordagem do Princípio da Prestação de Contas e *Accountability* – Item 4.4.3.

4.3.1 Descrição da Atividade

Uma vez mais, deve ser enfatizado que *Lobby* é coisa séria. Partindo-se dessa premissa, a primeira anotação a ser feita sobre a atividade é que a prática do *Lobbying* deve ser lícita.

Por conseguinte, a ação ou o conjunto de ações coordenadas envolvidas na consecução do *Lobbying* devem, necessariamente, estar pautadas na legalidade.

Conforme se registrou reiteradas vezes, o objetivo da atividade implica na representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão.

Nesse sentido, para alcançar o seu fim, a atividade do *Lobbying* implica na realização de vários atos sucessivos e interligados (lícitos), por isso, costuma-se dizer que o *Lobby* é uma “atividade organizada”.²²²

Com efeito, várias ações/atividades são empreendidas até que se consiga influenciar os tomadores de decisão e, assim, obter a criação, alteração ou extinção de um determinado direito ou obrigação.

Dentre elas, sem prejuízo de outras tantas que possam existir, citam-se: estudos e pesquisas sobre o tema, assunto, área sobre a qual se pretenda ingerir; estabelecimento de canais de comunicação; levantamento de dados e informações; relações públicas; contatos diversos; elaboração de propostas; redações diversas (projetos de lei, propostas, memorandos, minutas etc.); elaboração de cálculos e estatísticas; retórica e persuasão; captação e administração de fundos etc.

²²² FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 51.

Corroborar esse entendimento a análise de Andréa Cristina de Jesus Oliveira, ao discriminar muitas das atividades abrangidas na prática do *Lobbying*:

A atividade inclui a coleta de informações, propostas políticas, estratégias apropriadas para dar suporte a tais demandas, confecção de pesquisas e a procura por aliados. O lobbying proporciona a troca de informações e de idéias entre governo e partes privadas, capazes de infundir nas políticas públicas conhecimento de causa e realismo consciente. (Graziano, 1994 e 1996).²²³

Todo aquele que almeja ingerir nos processos de tomada de decisão precisará empreender boa parte desse rol exemplificativo de atividades.

A prática do *Lobbying* demanda grande argumentação com vistas a convencer os tomadores de decisão. Por essa razão pode-se chegar a afirmar que o *Lobby* muito se assemelha a uma atividade de consultoria especializada.

O tomador de decisão apenas será convencido com base em dados concretos e estudos detalhados o que, na maioria das vezes, implica na devoção de várias horas de trabalho, até mesmo de uma equipe, e o emprego de altas somas em dinheiro, notadamente para a realização de determinadas pesquisas e estudos que demandem técnicas especializadas.

Implica, outrossim, na elaboração, manutenção e atualização de uma vasta rede de contatos (incluindo dados pessoais, posições e filiações políticas, ideologia etc.) para poder saber para onde direcionar a prática do *Lobbying*, de modo a serem economizados recursos e tempo. Noutras palavras, de nada adiantaria escolher, por exemplo, estabelecer contato com o político A e o político B no intuito de influenciar que seja criada uma lei pela proibição da pesca em determinados rios de um estado da federação e depois descobrir que, coincidentemente, esses dois políticos são pescadores inveterados. O estabelecimento de táticas e estratégias para melhor influenciar é fundamental.

Consultada a legislação estadunidense (conforme já se fez na Parte I – Capítulo 1 – Item 1.2.3 – Conceito Jurídico), tem-se que a descrição das atividades de *Lobbying* (definido pela própria Lei), por força da Seção nº 3, item nº 7, do *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, é definido da maneira seguinte:

ATIVIDADES DE LOBBYING. - O Termo "atividades de *Lobbying*" abarca os contatos de *Lobby* e os esforços empreendidos para se obter esses contatos, incluindo a preparação e o planejamento de atividades, pesquisas e demais trabalhos de fundo que se façam necessários, em cada caso, utilizados para o

²²³ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 13.

estabelecimento de contatos e para a coordenação das atividades de *Lobbying* empreendidas por outros (lobistas).²²⁴

Verifica-se, assim, toda uma gama de atividades desenvolvidas pelos lobistas: contatos, planejamento de atividades, pesquisas, reunião de informações etc., tal qual se apontou no rol exemplificativo acima.

Outra marca indelével da atividade é a pressão, ou, melhor dizendo, o exercício da pressão.

Pressionar significa atuar ativamente para que os interesses do grupo a que se está a representar sejam alcançados. Compreende a tentativa de convencimento dos tomadores de decisão por meio do contato constante e de forma insistente – porém embasada (em pesquisas, estudos, dados etc.) – o que pode se dar de forma mais ou menos “ruidosa”, sem com isso querer dizer que possa ser feito às escondidas: ao revés, todos os contatos devem ser feitos às claras, de forma transparente.

Conforme se mencionou em várias passagens do Item 3.2 – Áreas de atuação e tipos de *Lobby* no Brasil, a pressão se constitui num importante meio de barganha dos grupos de interesse e de pressão. Possivelmente, cabe destacar como principais mecanismos de barganha (pressão) o número de pessoas que compõem um determinado grupo ou o seu poder econômico.

Algumas pressões são, então, mais “ruidosas” quando se verifica, por exemplo, uma multidão empunhando cartazes, segurando faixas e organizando uma passeata para divulgar seus interesses quanto à criação de uma determinada lei, ou quando um sindicato profissional organiza uma paralisação que mobiliza milhares de metalúrgicos a fim de chamar a atenção para os interesses que estão pleiteando ver atendidos por uma determinada lei a ser extinta.

Outras são menos “ruidosas”, porém, não menos eficazes: seria o caso, por exemplo, de uma empresa transnacional que envia o seu representante (normalmente altos executivos) para conversar com o Presidente da República, Ministros ou Parlamentares a fim de que seja concedida a isenção ou diminuição de um determinado imposto que lhe

²²⁴ “LOBBYING ACTIVITIES. — The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.” UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying*

afeta diretamente sua cadeia produtiva, ou o caso de um banqueiro que procura essas mesmas autoridades com o fito de influenciar numa proposta de regulamentação do mercado financeiro que está prestes a ser aprovada e que poderá prejudicar os interesses de inúmeros investidores.

Todos os exemplos, por certo, demonstram a pressão como importante mecanismo de barganha dos grupos desejosos de ingerir nos processos de tomada de decisão, uma vez que estão em jogo os quereres de milhares de pessoas, a possibilidade de paralisação de um importante setor da economia, o fechamento de uma grande indústria e a consequente demissão em massa, e a fuga de capitais (investimentos no país). São situações de grande impacto que contam em muito para o convencimento dos tomadores de decisão e com as quais os representantes de interesses devem saber lidar (momento de pressionar).

Em linhas gerais, a atividade do *Lobby* pode ser descrita como uma atividade de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão, por meio de um conjunto de muitas outras atividades organizadas e coordenadas para o alcance de seus fins, valendo-se, ainda, dos mecanismos de pressão.

4.3.2 Quem Exerce

Via de regra, quem exerce a prática do *Lobbying* são os denominados lobistas. Entende-se que estes podem ser profissionais (especializados na atividade de influenciar os processos de tomada de decisão – por meio da realização de estudos, pesquisas, contatos, pressões etc.) ou amadores, integrantes do próprio grupo que se representa (dirigentes de empresas, representantes de entidades classistas, presidentes de associações, membros representantes de igrejas ou seitas, sindicalistas etc. – os quais também realizam essas atividades, ainda que, muitas vezes, com menor técnica).

Podem ser divididos, também, em lobistas internos e lobistas externos. Os primeiros seriam os lobistas pertencentes ao próprio grupo a que se representa (caso de um empregado, representante de uma determinada empresa que deseja influenciar um determinado processo de tomada de decisão). Os segundos seriam os lobistas que

disclosure act: Definitions [2 U.S.C. 1602]. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm>. Acesso em: 28 set. 2014. (Tradução nossa).

representam os interesses de um determinado grupo sem, contudo, a ele pertencer (caso, normalmente, dos lobistas especializados contratados).

Igualmente, podem ser classificados sob o rótulo de sujeitos ativos e sujeitos passivos. Os lobistas são os sujeitos ativos e os agentes públicos e os agentes políticos são os sujeitos passivos, tomadores de decisão, alvos das tentativas de influência desempenhadas pelos primeiros.

De acordo com a lei estadunidense, (Item 1.2.3 – Conceito Jurídico), a definição legal de lobista é encontrada no item nº 10, do *Lobbying Disclosure Act*, e nos ordenamentos jurídicos dos Estados confederados, como é o caso de Washington, Nova York e Califórnia, apenas para citar alguns, respectivamente:

Lobbying Disclosure Act, de 1995: LOBISTA. – O termo "lobista" abrange qualquer indivíduo que seja empregado ou mantido por um cliente que o financie ou lhe dê qualquer outra forma de compensação pelos seus serviços que incluam mais de um contato de *Lobby*, e cujas atividades de *Lobbying* representem menos de vinte por cento do tempo dedicado a essa prestação de serviços desenvolvida por esse indivíduo para um cliente ao longo de um período de três meses.²²⁵

Washington (Washington Code – RCW 42.17A.005):

LOBISTA inclui qualquer pessoa que pratique o Lobby, seja em nome próprio, seja em nome de outrem.²²⁶

Nova York (New York – Legislative Law § 1-c):

LOBISTA significa qualquer pessoa ou organização mantida, empregada ou designada por um cliente com a finalidade de empreender o Lobbying.²²⁷

Califórnia (California Code – Government Code Section – 82039):

LOBISTA (a) qualquer pessoa que receba dois mil dólares dos Estados Unidos (US\$ 2.000,00) ou mais dentro do período de um mês, à exceção de reembolsos de despesas razoáveis de viagens, ou que tenha como principais deveres, na qualidade de empregado, a comunicação/contato direto ou por meio de agentes com qualquer ocupante de cargo eletivo, agentes públicos ou membros do Legislativo, com o propósito de influenciar a ação legislativa ou administrativa. (b) Para propósitos de subdivisão (a), atuar perante a Comissão de Serviços Públicos constitui "ação administrativa" caso se enquadre em algumas das definições estabelecidas nas subdivisões (b) ou (c) da Seção 82002. No entanto,

²²⁵ “*Lobbying Disclosure Act of 1995: LOBBYIST.* —The term “lobbyist” means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a 3-month period.” UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying disclosure act: Definitions* [2 U.S.C. 1602]. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm>. Acesso em: 28 set. 2014. (Tradução nossa).

²²⁶ “*LOBBYIST includes any person who lobbies either in his or her own or another's behalf.*” NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES [Conferência Nacional de Legislatura do Estado – Legislativo dos EUA]. *How States define lobbying and lobbyist.* Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobby-definitions.aspx>>. Acesso em: 01 out. 2014. (Tradução nossa).

²²⁷ “*LOBBYIST means every person or organization retained, employed or designated by any client to engage in lobbying.*” NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. (Tradução nossa).

uma comunicação (contato) feita com o propósito de influenciar esse tipo de Comissão de Serviços Públicos não será enquadrada na subdivisão (a) caso essa comunicação se dê por meio de uma audiência pública, oficina pública (workshop) ou outra modalidade de participação pública (fórum) da qual o processo (de tomada de decisão) faz parte, ou se a comunicação estiver incluída no registro oficial desse processo.²²⁸

Nesse sentido, verifica-se que lobista pode ser todo profissional/contratado, pessoa, organização ou empregado que atue em nome próprio ou de outrem e que desenvolva/pratique o *Lobbying* (atividades – com o propósito de influenciar uma ação legislativa ou administrativa), mediante remuneração ou não (estados confederados como o da Califórnia, como se pode inferir, criou um piso mínimo mensal – de dois mil dólares dos Estados Unidos – para poder se considerar/identificar um indivíduo como lobista).

No Brasil, uma vez regulamentada a atividade entende-se que, igualmente, toda pessoa desejosa de influenciar os processos de tomada de decisão para alcançar os fins perquiridos por um determinado grupo, ao qual pertença ou não, deve ser denominada lobista.

O próprio Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (o qual será melhor estudado mais à frente, no Capítulo 5, e cujo texto integral encontra-se no Anexo), de autoria do deputado federal, Carlos Zarattini (Partidos dos Trabalhadores – PT, pelo Estado de São Paulo), estabelece essa mesma nomenclatura em seu artigo 2º, inciso VII:

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;

Na tentativa de melhor identificar quais seriam essas pessoas que se ativam na prática da atividade do *Lobbying* no cenário nacional (e que aqui entendemos como sendo

²²⁸ “*LOBBYIST (a) means any individual who receives two thousand dollars (\$2,000) or more in economic consideration in a calendar month, other than reimbursement for reasonable travel expenses, or whose principal duties as an employee are, to communicate directly or through his or her agents with any elective state official, agency official, or legislative official for the purpose of influencing legislative or administrative action. (b) For the purposes of subdivision (a), a proceeding before the Public Utilities Commission constitutes “administrative action” if it meets any of the definitions set forth in subdivision (b) or (c) of Section 82002. However, a communication made for the purpose of influencing this type of Public Utilities Commission proceeding is not within subdivision (a) if the communication is made at a public hearing, public workshop or other public forum that is part of the proceeding, or if the communication is included in the official record of the proceeding.*” (NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. Tradução nossa).

aquelas pertencentes aos “tipos de *Lobby*” que foram apresentados – sindicalistas, representantes de entidades classistas, representantes de associações, representantes de empresas etc. –, sem prejuízo de inúmeros outros tipos que merecem igual atenção), Andréa Cristina de Jesus Oliveira elaborou uma classificação própria na qual incluiu os seguintes profissionais, entidades e departamentos (conforme já se mencionou no Item 3.2 – Áreas de atuação e tipos de *Lobby* no Brasil):

[...] a) assessorias de assuntos parlamentares ou Departamentos de Comunicação Social dos Ministérios (**lobbying público**); b) executivos de relações governamentais, alocados em departamentos de assuntos corporativos/institucionais das empresas (**lobbying institucional**); c) entidades classistas, como a CNI e o DIAP (**lobbying classista**); e d) escritórios de lobbying e consultoria (**lobbying privado**).

O lobbying público diz respeito à atuação de Ministérios, Empresas Estatais, Autarquias, Agências Reguladoras e outros órgãos estatais, a fim de pressionarem os poderes Executivo e Legislativo com o objetivo de assegurar seus direitos ou pleitear novos. Geralmente, todos os órgãos estatais possuem Departamentos de Assessoria Parlamentar com o intuito de influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado, e isso acontece porque os órgãos governamentais às vezes defendem interesses diversos e conflitantes, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências.

O lobbying institucional refere-se à atuação dos departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas, os quais se dedicam às relações com as diferentes esferas e níveis governamentais.

Como já possuíam larga experiência no exterior, as empresas multinacionais foram as primeiras a utilizar o lobbying institucional no Brasil. Os seus departamentos de assuntos corporativos ou institucionais já atuavam durante a ditadura militar. Com o período de distensão entre 1974 e 1978 e a redemocratização a partir de 1985, essa atuação foi reforçada.

O lobbying classista refere-se à atuação das entidades de classe, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e o DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Sua atuação tem como objetivo pressionar e influenciar os poderes Executivo e Legislativo com o intuito de defender os interesses de seus filiados. Ao representar sindicatos e federações, as entidades de classe deparam-se com interesses bastante amplos e muitas vezes divergentes. É por isso que se restringem a defender apenas os interesses que se mostram consensuais e majoritários entre seus filiados.

Já o lobbying privado refere-se à atuação dos escritórios de lobbying e consultoria. Os primeiros escritórios começaram a ser abertos em meados da década de 70, porém, a atividade dos escritórios se intensificou com a redemocratização a partir de 1985. Como a atividade não é regulamentada e devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade, agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido.²²⁹

²²⁹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses?* Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/047/47coliveira.htm>>. Acesso em: 22 out. 2014.

Trata-se de um tipo de sistematização que analisa as várias formas que podem assumir as atividades dos lobistas e que leva em consideração questões como a “origem dos interesses”, o “tipo de interesses representados”, a “organização dos interesses” e a “origem dos recursos utilizados”.²³⁰

Para a autora, o *Lobbying* é exercido por: “Ministérios, Empresas Estatais, Autarquias, Agências Reguladoras e outros órgãos estatais” (no âmbito público); “departamentos de assuntos corporativos ou institucionais das empresas privadas” (no âmbito institucional); “entidades de classe” (no âmbito classista); e “escritórios de lobbying e consultoria” (no âmbito privado). Uma classificação muito próxima da adotada na presente dissertação (no Item 3.2) para a identificação dos “tipos de *Lobby*”, mas que incluiu (já que rol exemplificativo – ambas) a prática do *Lobbying* em meio ao setor público, isto é, desenvolvido por departamentos, entidades e órgãos do próprio Governo.

Da pesquisa realizada é destacado que muitos desses profissionais, departamentos e entidades entrevistados não se consideram lobistas:

Nem todos os entrevistados, no entanto, consideravam-se lobistas. Houve os que se consideravam analistas de risco, profissionais de relações públicas e profissionais de comunicação e marketing, que podem ou não, no exercício de suas atividades, dar suporte à atividade de lobbying. Essa resistência em assumir-se como lobista decorre do desgaste do próprio termo. Há uma conotação pejorativa em torno do termo lobista e essa conotação pejorativa é consequência do estigma de marginalidade que o lobbying carrega.²³¹

Com efeito, a grande carga de pejorativos que o termo *Lobby* carrega (tema destacado em item específico: 1.2.2 – A má interpretação que o termo *Lobby* carrega) e, por consequência, o termo “lobista”, culmina no desenvolvimento de uma “cultura” que tem vergonha de assumir a realização da prática da atividade, situação a qual, acredita-se, será reduzida drasticamente quando da regulamentação do exercício da atividade.

Verifica-se que não raras vezes são manchetes de jornal os *Lobbies* realizados, por exemplo, por Ministros de Estado para a criação de cargos na sua Pasta; Prefeitos ou Governadores que vão até a Presidência da República pedir perdões ou renegociação de dívidas; dirigentes de empresas estatais que vão pedir ao chefe do Executivo

²³⁰ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses?*

²³¹ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 54-55.

financiamentos e empréstimos, apenas para citar alguns, o que corrobora o entendimento e classificação de Andréa Cristina de Jesus Oliveira.

Nota-se, portanto, que o *Lobbying* no Brasil é exercido tanto por profissionais (especialistas) quanto por amadores, podendo atuar de forma autônoma ou com um vínculo específico – no caso, não de forma tão amadora (porém não profissional) –, caso dos empregados de uma determinada empresa, departamento, entidade (públicos ou privados) ou dos escritórios de lobistas contratados (estes muito semelhantes aos escritórios de advocacia). É possível se identificar também no cenário nacional, em número menor, porém ascendente, empresas e escritórios especializados que não têm receio de se assumirem como lobistas, uma vez que atuam de forma transparente, como é o caso da Semprel, empresa especializada no *Lobbying*, de Saïd Farhat.

Não se pode olvidar, outrossim, que pesam alguns impeditivos quanto ao exercício da atividade: determinadas pessoas não podem ser lobistas, pelo menos, durante um dado período de tempo em uma dada área de atuação. É o caso de pessoas que se ativaram, recentemente, em cargos (eletivos ou não), funções e empregos do Legislativo ou do Executivo e lidaram diretamente com os processos de tomada de decisão. Nesses casos, além de muitos outros que merecem igual atenção, acredita-se ser necessário fixar uma “quarentena” (limitada à anterior área de atuação do pretenso-lobista) para que possam futuramente exercer a atividade do *Lobbying*.

Tanto a legislação estadunidense faz essa previsão (por meio do *Lobbying Disclosure Act* e suas emendas), impondo uma “quarentena” de dois anos, quanto o Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (o qual será melhor estudado mais à frente, no Capítulo 5, e cujo texto integral encontra-se no Anexo), no seu parágrafo 5º, do artigo 3º, muito embora nele não tenha sido prevista qualquer “quarentena”, senão apenas a negativa de concessão de registro de profissional lobista:

Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.
[...]

§ 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.

Por fim, quanto à legitimidade, entende-se que o exercício da atividade do *Lobbying* se perfaz num exercício legítimo, afirmação que pode ser feita não sem certa polêmica.

Para os que entendem que a legitimidade de uma determinada atividade só pode ser atribuída quando essa estiver regulamentada, então, com efeito, poderá se sustentar que o exercício da atividade do *Lobbying* não possui legitimidade até que sobrevenha a sua regulamentação.

Ao revés, caso se considere estar dentro de um Estado Democrático de Direito (como, aliás, defende a Constituição Federal – artigo 1º, *caput*), portanto, dentro de uma Sociedade que possui valores democráticos, que é aberta e plural e sendo certo que os grupos são livres e têm o direito de se associarem e de se organizarem e, mais ainda, de levarem a conhecimento das autoridades seus interesses e objetivos (direito de petição), então há de se concluir que o exercício da atividade do *Lobbying* é legítimo, afora a possibilidade de sua prática enquanto profissão, permitida por meio da liberdade de profissão, garantida constitucionalmente (art 5º, XIII).

4.3.3 Condições

Ao se tratar da identificação de quem pode ser lobista no item anterior, constatou-se que tanto pode haver lobistas profissionais (individuais ou escritórios e empresas especializadas no *Lobbying*), quanto lobistas amadores, os quais podem ser autônomos ou possuir vínculo com uma determinada empresa, entidade ou departamento (públicos ou privados), situação em que não há que se falar em tanto amadorismo (acertadamente, departamentos de relações institucionais de empresas transnacionais não são amadores, por exemplo), mas que, por certo, afasta o profissionalismo da atividade do *Lobbying*, uma vez que o praticam, única e exclusivamente, em razão do vínculo que possuem e não frente a qualquer outra temática de interesse como o faz o lobista profissional procurado por variados grupos com interesses diversos.

Nesse sentido, soa impróprio defender que para ser lobista se faz necessário impor o preenchimento de determinadas condições.

O direito ao *Lobbying*, aqui defendido, pode ser exercido por todos (e reforça esse entendimento o fato de ele estar embasado na Constituição, conforme se colocou no Item

4.1). Logo, o acesso às autoridades deve ser possibilitado universalmente, independente do poderio econômico que um determinado grupo possua ou a sua capacidade de reunião de milhares de pessoas (que se constituem em pressões/barganhas maiores e poderosas), mas que em nada retira ou reduz o direito de qualquer conjunto de cidadãos ou grupo menor manifestar e pleitear seus interesses.

Nesse diapasão, recorda-se que o *Lobbying* não se opera, apenas, na esfera federal, senão também nos âmbitos estadual e municipal. Por via de consequência, os poderes Legislativo e Executivo de Estados e Municípios são igualmente alvos (áreas de atuação) das pressões de grupos desejosos de influenciar os processos de tomada de decisão nessas esferas.

À guisa de exemplo, deve ser igualmente possibilitado o acesso e a manifestação de seus interesses tanto por um alto executivo de uma empresa transnacional que contata a Presidência da República para pleitear/convencer quanto à isenção de um determinado imposto que lhe afeta a produção (com a pressão “forte” de que milhares de postos de emprego podem ser fechados), quanto por um pequeno grupo de pais e mestres de um determinado Município com baixa dotação orçamentária que contata o governo do seu Estado para pleitear/convencer quanto à reforma de uma determinada escola para ser adaptada para a utilização de alunos com deficiência física (com a pressão “fraca” – em sentido econômico, apenas – de que 20-30 crianças e adolescentes estão tendo sua formação afetada).

Certo está, todavia, que lobistas profissionais têm mais condições (não chances, as quais, como se disse, devem ser iguais) de aceder aos canais de tomada de decisão, o que se deve, grande parte, à sua expertise.

Enquanto intermediários/pontes entre os mais variados grupos com interesses diversos e os tomadores de decisão (de qualquer uma das esferas: federal, estadual ou municipal), em razão do seu vasto conhecimento quanto ao modo de funcionamento do Governo e dos seus elementos principais (burocracias, divisões, regras etc.), possuem mais e melhores condições de identificar os atores mais importantes quanto a um determinado tema e para eles direcionar corretamente suas propostas, o que faz aumentar as chances dos seus representados influenciarem o processo de tomada de decisão.

De um modo geral, condição básica/requisito primordial para poder se atuar como lobista (profissional ou amador, pessoa física ou jurídica) e assim praticar o *Lobbying* é o registro junto às autoridades de controle ou aos próprios órgãos de atuação (Executivo e Legislativo), privilegiando-se a transparência nos processos de tomada de decisão que sofrerem influência de lobistas (no Item 4.4.3 – Prestação de contas e *accountability*, trataremos melhor da competência quanto ao registro).

Conforme se destacou no Item 2.2 – O *Lobbying Disclosure Act* e suas emendas, o *Lobbying Disclosure Act*, de 1995 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), trata, em sua Seção 4 - *Registration of Lobbyists*, da obrigatoriedade do registro do indivíduo ou empresa ou, ainda, empregado de uma determinada empresa que pratica a atividade do *Lobbying*, e do conteúdo desse registro (dados a serem informados).

Igualmente, o Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (o qual será melhor estudado mais à frente, no Capítulo 5, e cujo texto integral encontra-se no Anexo), prevê a obrigatoriedade de registro/cadastro para as pessoas/lobistas que pretendam influenciar a tomada de decisão nos âmbitos dos Poderes Executivo e Legislativo federais:

Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

Aponta-se, por oportuno, que o Projeto de Lei em comento visa a aprovação de uma lei federal, ao passo que o caso demanda uma regulamentação nacional, isto é, a “Lei de *Lobby*” brasileira precisa ser uma lei nacional, vigente, portanto, em todo o território nacional e abarcando, assim, a prática do *Lobbying* junto aos poderes Executivo e Legislativo de todas as esferas da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

À lei nacional cumpriria a função de reafirmar o direito ao *Lobbying*, assegurando a todos sua prática junto a todas as esferas da Federação, e traçando os contornos básicos a serem observados quando da prática do *Lobby*: imposição de cadastro; dados de declinação obrigatória; mecanismos de divulgação; a prestação de contas em geral; o controle e a fixação de competências, entre outros. No âmbito de cada uma das esferas podem ser regulamentadas: a forma de cadastramento; sua validade; os locais de reunião com seus

membros e funcionários a fim de saberem dos administrados sobre o quê pretendem influenciar; o modo de apresentação das propostas; entre outras.

Trata-se de medida que permite a identificação dos *Lobbies* no cenário nacional, bem como a dos lobistas que desejam influenciar os processos de tomada de decisão, os quais, por certo, ganham maior transparência em todo o País.

Esse registro/cadastro deve ser gratuito, porém não dispensável em qualquer caso que seja. Ainda que os lobistas (amadores) sejam, por exemplo, pessoas físicas de comunidades carentes que desejam influenciar um determinado processo de tomada de decisão que coloque em jogo seus interesses, não há que lhes subtrair o direito ao *Lobbying* por meio da cobrança de uma taxa de registro (o que seria um descabimento), todavia, dispensar-lhes do registro permitiria que, ao longo do tempo (e da malícia) eles pudessem ser usados como “fantoques” para a consecução de outros interesses, até mesmo diversos dos seus, motivados por necessidades econômicas. Afora que, nesse caso, estaria se obstando a transparência tão quista nesses processos. Talvez, no caso, a solução seja a criação de registros/cadastros diferenciados (para profissionais e amadores).

Finalmente, é apenas quanto aos lobistas profissionais que, talvez, possam-se exigir outros requisitos, condições para o exercício da atividade do *Lobbying* (uma vez que, com base no que se defende por direito ao *Lobbying*, ele é universal, então não há que se falar em condições para o seu exercício – o que cercearia “o direito ao direito”), questão a qual, supostamente, ficará ao encargo de alguma regulamentação que sobrevenha com a pretensão de restringir o mercado de trabalho.

Assim, na tentativa de se elaborar um rol exemplificativo de condições para o exercício da atividade (logo, sem prejuízo da identificação de outras condições exigíveis), pode-se citar: formação nas áreas de Direito, Ciências Políticas, Economia ou Relações Públicas (áreas do saber mais aptas a desenvolverem o *Lobbying* com maior rigor técnico – o conhecimento das leis, das estruturas e composição dos Governos, da política, da economia e seus impactos, cálculos, retórica, contatos, persuasão etc.); idoneidade (os lobistas profissionais devem saber que se os interesses pleiteados por seus contratantes representados são contrários à legalidade, ainda que lhes tragam vantagem, devem ser rejeitados – a honestidade, aliás, deve ser um ponto comum para todos os que se ativam no *Lobbying*); constante atualização (ainda que especializada, quanto a contatos, composições

dos governos, mapeamento das situações etc.); ética (por exemplo, não fazer *Lobbying* contrário quando rescindido o contrato com o grupo que representava); entre outros.

Adiciona-se, por oportuno, que não há que se falar, neste momento, em obrigações (enquanto condições/requisitos – os quais, diga-se de passagem, devem ser observados por todos os lobistas) como: transparência, divulgações de dados, contatos, receitas, despesas, doações etc., posto que esses assuntos serão tratados, especificamente e com maior rigor, no momento próprio, quando abordadas as temáticas que envolvem a prestação de contas e o controle (Item 4.4.3).

4.3.4 Exercício

O exercício do *Lobbying* no Brasil se desenvolve em duas áreas de atuação diversas, porém, intimamente interligadas, isto é, tanto no Legislativo quanto no Executivo brasileiros, conforme já se registrou no Capítulo 3 – Item 3.2 – Áreas de atuação e tipos de *Lobby* no Brasil.

Isso se dá, especificamente, pelo fato de a criação de direitos e obrigações ser possível tanto no âmbito do Poder Executivo quanto no âmbito do Poder Legislativo, “*com igual vigor e resultados concretos*”²³², como assevera Saïd Farhat.

Cuida-se, nesse ponto, de caso diverso do experimentado pelos Estados Unidos, país onde a criação de direitos e obrigações, como se viu (Item 2.3.1), é de competência quase que exclusiva do seu Congresso Nacional (Legislativo).

Especificamente quanto à identificação de cada uma dessas áreas de atuação onde se deve dar o exercício da atividade do *Lobbying*, nunca é demais recordar o posicionamento de Saïd Farhat a esse respeito:

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

²³² FARHAT, Saïd. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 57.

2. *O plano do Poder Executivo* – onde se concentra o poder político do país. Toda a sua estrutura burocrática – ministérios, secretarias, conselhos, agências, bancos, autarquias, departamentos, divisões – detém o poder regulamentar. Por tal via – e apesar do cuidado da Constituinte em reservar ao Congresso a primazia do poder de legislar – o Executivo continua a ser a principal fonte de normas e regras que afetam a liberdade de fazer (ou não fazer), a vida das pessoas e o lucro das empresas.²³³

Novamente, recordamos que o autor aponta também a existência de uma terceira área de atuação, a qual, por certo, deve ser abominada pelos lobistas sérios, honestos e comprometidos, mas que, todavia, existe e na qual muitos, ditos lobistas, atuam (não sem prejuízo a toda à classe):

Alguns lobistas (não todos) atuam num terceiro plano: o dos contratos públicos. O governo – federal, estadual e municipal – é o maior comprador de bens e serviços do Brasil. Tentador como é, e por mais que, para uma empresa, ganhar ou perder um contrato possa significar a diferença entre lucro e prejuízo, o lobista bem-avisado não entrará nessa área, isto é, se quiser manter os princípios aos quais os bons profissionais aderem de corpo e alma. Como costume dizer, lobista honesto não ganha concorrências.²³⁴

Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, Letícia Naiara Lopes França e Débora de Moura Pires, também analisam a concentração do exercício da atividade do *Lobbying* precipuamente junto aos Poderes Executivo e Legislativo:

Não há negar-se que o Poder Executivo também é responsável pela produção normativa do país, seja por meio da propositura de projetos de lei ou propostas de emenda constitucional, seja por meio da edição de medidas provisórias. E, é interesse primordial do lobista é ver expressados e amparados no ordenamento jurídico seus interesses, sendo assim esclarecida a tão presente atuação do profissional nesta área.

Por sua vez, o Poder Legislativo é o responsável pelo processo legislativo, e mais ainda, é o responsável pela tomada das decisões pertinentes aos investimentos públicos, área de total interesse de um lobista. Tanto num poder como noutro estarão presentes os defensores de interesses, pois essa postura é uma exigência do regime democrático. Os profissionais do lobby costumam atuar durante todo o processo de produção normativa, desde as proposições parlamentares, passando pela negociação e até a aprovação dos projetos de lei.²³⁵

Da análise de Andréa Cristina de Jesus Oliveira, registra-se, no entanto, que o exercício do *Lobbying* é mais frequente no âmbito do Executivo:

A centralização do processo de tomada de decisões no Poder Executivo, iniciada durante a ditadura militar e em prática até os dias de hoje, aliada ao forte poder de legislar do presidente, que lhe dá o poder de editar e reeditar Medidas Provisórias,

²³³ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 58.

²³⁴ Ibidem, p. 58.

²³⁵ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; FRANÇA, Letícia Naiara Lopes; PIRES, Débora de Moura. *Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse: um breve estudo no contexto brasileiro*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/07_603.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

controlar sua tramitação através do pedido de urgência e lhe possibilita ter iniciativa exclusiva sobre matérias orçamentárias e tributárias, além de seu poder de barganhar verbas e atribuições de maneira pouco democrática, utilizando-se do Colégio de Líderes, são os fatores que garantem a preponderância do poder Executivo sobre o poder Legislativo.²³⁶

Percebe-se, assim, que no Brasil as atividades dos lobistas são exercidas nas áreas dos Poderes Legislativo e Executivo, com maior concentração nessa última, haja vista os amplíssimos poderes que possui, especialmente a faculdade de criar leis e obrigações, as quais podem ser editadas sem a interferência dos demais Poderes.

Nesse meio, notadamente, destacam-se as Medidas Provisórias e alguns decretos e leis de competência exclusiva do Poder Executivo, os quais acabam por se perfazer em potenciais alvos de pressão dos lobistas, desejosos de ver materializados neles os interesses dos grupos os quais representam.

4.4 Parâmetros para a Conformação do *Lobby* no Brasil (Limites)

Para a conformação do *Lobby* e o seu exercício, a atividade de *Lobbying*, no Brasil, deve observar alguns pressupostos.

O direito ao *Lobbying*, assim como qualquer outro direito constituído ou que venha a se constituir, pode encontrar limitações ao seu exercício. Tais limitações, por certo, podem ser traduzidas de diversas formas.

Com efeito, sendo os princípios do Direito normas basilares, as quais norteiam todo o ordenamento jurídico e, mais, ultrapassam o limite da própria Constituição Federal (uma vez que esta pode, a qualquer tempo, vir a ser substituída por outra que amplie ou restrinja direitos, mas pautada, novamente, nos princípios norteadores do Direito – respeitadas, por óbvio, as condições para o advento da promulgação de uma nova Constituição), o direito ao *Lobbying* encontra sua limitação em meio a alguns princípios do Direito.

No intuito de demonstrar essas limitações, elencam-se aqui os princípios os quais se perfazem nas principais limitações encontradas pelo direito ao *Lobbying* (exercício/atividade), quais sejam: o Princípio da Transparência, o Princípio da Moralidade, o Princípio da Prestação de Contas e *Accountability* e o Princípio da Igualdade, bem como,

²³⁶ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 26.

sendo o caso, alguns diplomas normativos, conexos a cada um desses princípios, e que, também, possuem grande afinidade com a temática da prática do *Lobby*, pelas razões e argumentos a seguir expostos.

4.4.1 Transparência

O Princípio da Transparência ganhou maior notoriedade no ordenamento jurídico nacional por meio da Lei nº 9.755/98 (que dispõe sobre a criação de uma "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação de dados e informações) e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), a qual impôs a transparência como princípio da gestão fiscal responsável²³⁷, e, mais recentemente, foi reforçado pelo Decreto nº 7.724/2012, o qual foi editado com vistas a regulamentar a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), a qual trata do acesso à informação, previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º, no inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 37, e no parágrafo 2º, do artigo 216, todos da Constituição Federal.

Com base no mencionado Decreto, o acesso à informação se constitui em um direito dos cidadãos, sendo um dever da Administração Pública (federal) a sua promoção (ressalvados os casos de sigilo).

Desta feita, todos os atos, dados e informações produzidos ou mantidos pelo Poder Público (ressalvados os casos de sigilo), devem ser considerados de domínio público e, via de consequência, estar acessíveis a todos os cidadãos que queiram consultá-los.

Para Fernando Augusto Martins Canhadas, o acesso à informação compreende um direito fundamental, o qual está tutelado tanto pela transparência formal (sentido de acessibilidade), quanto pela transparência material (sentido de compreensibilidade), e reconhecendo, também, a transparência como um princípio (mandamento de otimização), defende que essa deve ser aplicada da maior maneira possível.²³⁸

²³⁷ PLATT NETO, Orion Augusto *et al.* *Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos52005/89.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

²³⁸ CANHADAS, Fernando Augusto Martins. *O princípio da transparência na administração pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida*. 2012. 417 f. Tese

Segundo o autor, na prática, a aplicação do princípio da transparência encontra limites apenas frente às hipóteses de sigilos impostas por dois grupos de interesses, a saber: 1) as hipóteses de sigilo que envolvem interesses públicos, dentre eles, a soberania nacional, a segurança do Estado e de suas instituições democráticas e o sigilo excepcional de informações estratégicas e relevantes; e 2) as hipóteses de sigilo que envolvem interesses privados, dentre eles, o direito à privacidade (que inclui a intimidade, a inviolabilidade de domicílio, os sigilos de correspondência, de dados, telefônicos, fiscal e bancários), a vida privada, a honra da pessoa, a imagem e o sigilo profissional, para além do chamado “segredo comercial”.²³⁹

É com base nessas limitações (hipóteses de sigilo) que Fernando Augusto Martins Canhadas desenvolve sua tese acerca do Princípio da Transparência na Administração Pública, concluindo pela existência de três tipos de transparência: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida, bem como enfatizando a existência de cinco principais fundamentos de validade do Princípio da Transparência, quais sejam: 1) a supremacia do interesse público, à medida que a divulgação de informações é de interesse coletivo – e em razão, também, da escalada do controle social (fiscalização por parte da população); 2) a indisponibilidade do interesse público, uma vez que pertence ao povo a titularidade da custódia das informações, não competindo à Administração Pública o poder de ocultá-las; 3) a segurança jurídica, ao passo que a transparência tem por escopo a conscientização e, via de consequência, a previsibilidade por todos os administrados acerca do respeito, pelo agir do Estado, ao interesse público; 4) a boa-fé da Administração Pública, eis que o Corpo Social espera que essa não oculte, nem tampouco dificulte, o acesso às informações que devem ser de conhecimento público; e 5) o princípio republicano, uma vez que, se todo o poder emana do povo e em nome dele é exercido pelo Estado, todas as informações que guardam respeito à atuação do Estado devem, obrigatoriamente, ser transparentes e estar claras (visíveis) aos verdadeiros detentores desse poder: o povo.²⁴⁰

(Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012. p. 113.

²³⁹ Ibidem, p. 271.

²⁴⁰ Ibidem, p. 272.

Cumpra-se notar que parte majoritária da doutrina entende a Transparência como sendo um desdobramento do Princípio da Publicidade: entre eles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Lúcia Valle Figueiredo, Irene Patrícia Nohara, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Fernanda Marinella. Leciona o primeiro:

Princípio da Publicidade. Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.²⁴¹

De acordo com Alexandre Mazza, o Princípio da Transparência resultaria num “subprincípio” do Princípio da Publicidade:

Resumindo as considerações anteriores, é possível concluir que o princípio da publicidade engloba dois subprincípios do Direito Administrativo:

- a) princípio da transparência: abriga o dever de prestar informações de interesses dos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas;
- b) princípio da divulgação oficial: exige a publicação do conteúdo dos atos praticados atentando-se para o meio de publicidade definido pelo ordenamento ou consagrado pela prática administrativa.²⁴²

Marcio Pestana, por sua vez, reconhece essa interligação entre a Publicidade e a Transparência, fundindo-as em um único princípio, o “Princípio da Publicidade e da Transparência”: “*O princípio da publicidade e da transparência, como se observa, é indissociável do Estado Democrático de Direito, assegurando a translucidez que contemporaneamente se exige da Administração Pública*”.²⁴³

Em que pese a discussão doutrinária quanto à autonomia, ou não, do Princípio da Transparência, em linhas gerais, a transparência deve ser aplicada a todos os atos, dados e informações produzidos ou mantidos pelo Poder Público (conforme embasamento, entre outros, no Decreto nº 7.724/2012 e na LAI).

Destarte, no Brasil, o *Lobbying* encontra uma das suas primeiras limitações por meio da obrigatoriedade da aplicação/observância do Princípio da Transparência, condição necessária para a conformação da sua prática no País.

Acredita-se que todos os atos (por exemplo, os contatos com agentes públicos e agentes políticos ou a apresentação de propostas), dados e informações (de declinação obrigatória: entres outros, sobre clientes, interesses, recebimentos, gastos etc.) devem

²⁴¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 117.

²⁴² MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 93.

receber ampla transparência e ser disponibilizados a todos os administrados que deles queiram conhecer.

A Transparência implica não apenas na divulgação de atos, dados e informações, mas impõe, também, que a disponibilização desses se processe de forma clara, compreensível por toda a sociedade que tenha o interesse em consultar o teor de determinado dado acerca do *Lobbying* que se desenvolva sobre uma determinada temática.

Por meio da Transparência, ainda, tem-se a ampliação da fiscalização sobre os processos de tomada de decisão e sobre a interação lobistas-agentes (públicos e políticos), uma vez que a fiscalização passa a ser feita não apenas pelos órgãos de controle, senão também pelos cidadãos.

Finalmente, a não observância do Princípio em tela por aqueles que participam da atividade do *Lobby* (lobistas e agentes públicos e agentes políticos) deve ser punida, devendo a questão constar da regulamentação da “Lei de *Lobby*” brasileira (conforme melhor se abordará no Capítulo 5 – Item 5.3 – Críticas e recomendações ao Projeto de Lei nº 1.202/2007 à luz do direito ao *Lobbying*).

No bojo do Princípio da Transparência podem ser albergadas as leis de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e de Acesso à Informação, (Lei nº 12.527/2011) as quais também merecem ser estudadas, haja vista sua afinidade para com a temática da prática do *Lobby* e a sua regulamentação.

4.4.1.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), editada no intuito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, foi alterada pela denominada Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), que teve por escopo aferir transparência, por meio da disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, de modo a acrescentar/alterar dispositivos da LRF que são de grande importância para a regulamentação do *Lobby* no País, notadamente em seus artigos 1º e 2º:

²⁴³ PESTANA, Marcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 194.

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: [...]

“Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...]

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

Referido diploma legal assegurou a participação popular nas tomadas de decisão, por meio da realização de audiências públicas, quanto à elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Igualmente, por meio da divulgação de dados e informações, permite a fiscalização das matérias reguladas pela população e entidades da sociedade civil (associações, sindicatos, entre outros). Acertadamente, pontos de aproveitamento que podem embasar a proposta de regulamentação do *Lobby* no Brasil.

4.4.1.2 Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011)

Em linhas gerais, a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal (artigos: 5º, inciso XXXIII, 37, parágrafo 3º, inciso II e 216, parágrafo 2º), e aloca a publicidade e a transparência como regra geral para a obrigatoriedade de divulgação de dados e informações produzidos ou mantidos pela Administração Pública, e estabelece o sigilo como sua exceção (v. g. casos de segredo científico, militar ou de segurança do Estado).

Por meio da Lei todos os atos, dados e informações devem ser disponibilizados por meio eletrônico (internet) e, necessariamente, de forma gratuita (à exceção dos custos para a reprodução de documentos).

Com fulcro no artigo 6º, da LAI, o acesso à informação é, reconhecidamente, a aplicação do Princípio da Transparência, o qual, ainda que devendo possuir autonomia própria, está jungido ao Princípio da Publicidade. *In verbis*:

Art. 6º- Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Da LAI são destacados, outrossim, os seguintes artigos devido o seu aproveitamento para a temática do *Lobby*:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. [...]

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...]

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; [...]

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa: [...]

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. [...]

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo. [...]

Art. 9º. O acesso a informações públicas será assegurado mediante: [...]

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

A lei em comento é aplicada aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, o Judiciário e o Ministério Público, bem como às autarquias, fundações públicas, empresas públicas,

sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, ainda, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (intelecção dos artigos 1º e 2º da Lei).

Com efeito, a transparência objetivada pela Lei permite, entre outros, a maior participação dos administrados na vida do Estado, podendo, inclusive, por meio da obrigatoriedade da disponibilização de dados e informações (sem, necessariamente, sua solicitação ser feita), seja exercido o denominado “controle social da administração pública” (artigo 3º).

Tratam-se de matérias de grande aproveitamento para embasar a proposta de regulamentação do *Lobby* no Brasil, uma vez que uma sociedade mais informada tem a possibilidade de fiscalizar e controlar a Administração Pública e, ao mesmo tempo, selecionar as áreas de interesse que pretende ver, por exemplo, modificadas, reguladas ou criadas.

Ademais, verifica-se que a legislação respalda, outrossim, a obrigatoriedade de registro e divulgação de dados e informações tanto dos Poderes Executivo e Legislativo, quanto dos órgãos de controle, como é o caso do Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União (órgãos e entidades que se encarregariam do registro, fiscalização e controle da atividade do *Lobbying* – conforme se aprofundará no Item 4.4.3), notadamente, pontos que se afinam com a temática da regulamentação do *Lobby* no Brasil.

Observa-se, por fim, que igualmente restou positivada a obrigatoriedade de divulgação (enquanto direito de acesso/informação) dos documentos e informações utilizados como fundamentos para uma determinada tomada de decisão (artigo 7º, parágrafo 3º), tornando-a, também, mais transparente e passível de maior participação social, uma vez que, melhor informada, a sociedade civil consegue identificar as áreas de interesse que pretende influenciar e, assim, pressionar a tomada de decisão.

4.4.2 Moralidade

O Princípio da Moralidade foi inserido no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.

Trata-se de um princípio que impõe à Administração Pública e aos agentes públicos e políticos a estrita observância aos “princípios éticos”, sendo sua transgressão considerada uma “violação ao próprio Direito”, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello.²⁴⁴

Para José Roberto Pimenta Oliveira, a positivação do Princípio da Moralidade, insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, obrigou a Administração Pública à observância de determinados elementos morais:

Por meio da sua positivação, coloca-se o exercício da função administrativa (em verdade, todas as funções estatais) na obrigatoriedade de integral subserviência aos elementos morais cristalizados na sua disciplina jurídica. Nem mais, nem menos. O conteúdo moral do princípio deve estar atrelado em amarras que o tornam integrante do direito positivado.²⁴⁵

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello estão abrangidos no Princípio da Moralidade os princípios da “lealdade e da boa-fé”, os quais condicionam a Administração a uma atuação pautada pela “sinceridade e lhanza”, “*sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos*”.²⁴⁶

Com base nesses princípios de “lealdade e boa-fé”, é de se observar que o inciso V, do artigo 85, da Lei Maior, prevê como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentarem contra a “improbidade administrativa”, o que pode ensejar sua destituição do cargo. Paralelamente, quanto aos servidores públicos, sempre que estes praticarem atos de improbidade serão punidos a rigor do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição (suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, sem prejuízo de ação penal cabível).²⁴⁷

Finalmente, o artigo 5º, ao elencar os direitos e garantias fundamentais (cláusulas pétreas) salvaguardou em seu inciso LXXIII o Princípio da Moralidade ao estabelecer que a

²⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 122.

²⁴⁵ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 168.

²⁴⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 122-123.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 123.

ação popular pode ser proposta para, entre outros, anular “*ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural ...*”.²⁴⁸

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Princípio da Moralidade: [...] “*exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade*”.²⁴⁹

Nesse mesmo sentido, Germana de Oliveria Moraes aponta que:

O princípio da moralidade administrativa, no sentido estrito de conformação da conduta dos agentes públicos, sob a perspectiva da ética, além de conexo aos princípios da impessoalidade e da publicidade, relaciona-se aos valores de confiança, honestidade e lealdade e respeito aos valores culturais predominantes em determinada sociedade.²⁵⁰

Para Lúcia Valle Figueiredo, que procura traçar a correta conceituação do Princípio da Moralidade, afirma que a Administração Pública cumpre (por meio do princípio em tela) determinados “*standards comportamentais*”:

No *Vocabulaire Technique et Critique* de André Lalande temos como *morale*, logo na acepção A: “Conjunto de regras de conduta admitidas em dada época ou por um grupo de homens” (tradução nossa). Dessa singela conceituação podemos, transpondo-a para o mundo jurídico, dizer que o *princípio da moralidade* vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas os *standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera.²⁵¹

Diante dessas considerações, a prática do *Lobbying* deve, igualmente, observar a Moralidade, imposta tanto como um princípio norteador do Direito, quanto por força da Constituição.

Qualquer omissão de informações ou a sua tentativa, bem como a ocultação de dados ou a declaração lançada no intuito de confundir ou modificar a realidade, com vistas a dificultar ou restringir o acesso e a compreensão de informações e dados de declinação obrigatória, devem ser sancionados (diga-se de passagem, o Projeto de Lei nº 1.202/2007, o qual será melhor estudado no Capítulo 5, faz essa previsão em seu artigo 3º, parágrafo 5º).

²⁴⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 123.

²⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 385.

²⁵⁰ MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. Dialética: São Paulo, 1999. p. 120.

²⁵¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 57.

Certo está, outrossim, que quaisquer atos que impliquem em viciar os processos de tomada de decisão, tais como, a percepção de vantagem, presentes, favores e demais casos de corrupção em geral, devem ser tratados como casos de improbidade administrativa, uma vez que, à luz do quanto versado sobre o Princípio da Moralidade, compreendem casos em que os agentes públicos e políticos atuam em desrespeito à lealdade e à boa-fé, sem a devida perseguição dos princípios éticos (essa previsão, também, é matéria de regulamentação proposta no Projeto de Lei nº 1.202/2007, mais especificamente em seu artigo 9º, *caput* e parágrafo 2º).

Os lobistas (profissionais e amadores), enquanto lidando diretamente com a Administração Pública, desejosos de influenciar a tomada de decisão, pautados nos interesses que representam, os quais, caso atendidos, podem mudar, não raras vezes, as condições de milhares de administrados, durante o exercício do direito ao *Lobbying*, devem, igualmente, submeter-se ao Princípio da Moralidade e, quando praticarem o *Lobby* ilícito, devem, igualmente, e sendo o caso, sujeitarem-se às previsões da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, Lei nº 8.429/1992 (a questão das sanções e punições, bem como da responsabilidade, por certo conexas à moralidade, serão melhor tratadas no Item 4.5).

Nesse diapasão, leciona José Roberto Pimenta Oliveira que:

[...] a consagração da proibição da prática de atos de improbidade administrativa constitui igualmente uma concretização no próprio arcabouço constitucional do princípio geral da moralidade, insculpido no artigo 37, *caput*, além de derivação incontestada do princípio de maior envergadura, vez que fundamental e estruturante, da República (art. 1º, *caput*).

A categorização do ilícito como “ato de improbidade administrativa” denuncia que se busca combater os atentados ao princípio ético-jurídico da probidade, cuja fonte é diretamente vinculada à moralidade [...].²⁵²

Com efeito, a probidade deve ser perquirida não apenas pelos agentes públicos e políticos, senão também pelos lobistas. Tal como na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em que os atos de improbidade administrativa (embora sem mencionar o termo) são sancionados tanto para os agentes públicos que organizam o certame licitatório, quanto para os concorrentes ou qualquer outra pessoa que, por exemplo, fraude ou perturbe o certame, os lobistas, ao participarem da tomada de decisão, igualmente, devem ser probos.²⁵³

²⁵² OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p. 171.

²⁵³ A respeito desse paralelo comparativo, anotou Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “A Lei nº 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não

Assim, as propostas e estudos a serem por eles apresentados devem ser sérios, pautados em dados e informações fidedignos; não podem lançar mão de preferências e favoritismos (devem evitar e denunciar casos de tráfico de influência); o contato com agentes públicos e políticos deve ser respeitoso e se dar dentro de padrões éticos; a temática a influenciar deve ser reta e observar o interesse público (neste, respeitados os direitos e diferenças das minorias); e, além de outros, devem agir com honestidade.

À continuação serão estudados alguns diplomas legais conexos à Moralidade, mas que também possuem grande afinidade com a questão da regulamentação do *Lobby*, especialmente quanto à necessidade de serem observadas/aplicadas várias dessas regras, tanto por parte dos agentes públicos e políticos, quanto por parte dos lobistas (profissionais e amadores).

4.4.2.1 Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA, Lei nº 8.429, de 03 de junho de 1992, constitui-se num dos mais importantes diplomas legais do ordenamento jurídico pátrio no que concerne ao combate à corrupção.

Por meio da sua edição restaram revogadas as conhecidas leis Pitombo-Godói Ilha (Lei nº 3.164/57) e Bilac-Pinto (Lei nº 3.502/58), normativas de pouca abrangência e de difícil aplicação, notadamente quanto à caracterização do enriquecimento ilícito.

A LIA não inovou apenas quanto à melhor possibilidade de caracterização do enriquecimento ilícito, senão também proporcionando maior concreção dos princípios norteadores da Administração Pública, com especial destaque para o Princípio da Moralidade e para o Princípio da Probidade²⁵⁴, permitindo, a um só tempo, maior possibilidade de fiscalização social e a previsão de sanções e punições assaz severas.

absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem ou mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º). O ato de improbidade administrativa está definido na Lei nº 8.429, de 2-6-92; no que se refere à licitação, não há dúvida de que, sem usar a expressão improbidade administrativa, a Lei nº 8.666/93, nos artigos 89 a 99, está punindo, em vários dispositivos, esse tipo de infração”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. p. 385).

²⁵⁴ Cabe ressaltar que o Princípio da Probidade não está, ainda, pacificado na doutrina, sendo reconhecido, comumente, como uma vertente dentro da própria Moralidade ou como um subprincípio. Para José Roberto Pimenta Oliveira a Probidade está diretamente ligada à Moralidade, porém merece destaque próprio.

Inúmeros são os dispositivos da LIA que possuem elevada relevância para a temática da regulamentação do *Lobby* no País. Nesse sentido, optou-se por uma seleção aglutinadora, a fim de traçar um panorama geral da matéria regulada pela LIA a ser observada na prática do *Lobbying*. Para tanto, adotou-se a divisão por capítulos da própria Lei.

No Capítulo I, “Das Disposições Gerais”, todos os dispositivos são destacados:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

Da leitura do artigo 1º se percebe a clara preocupação do legislador em querer dar os primeiros contornos para a responsabilização por improbidade ao elencar quem e contra quem o ato pode ser levado a cabo. Para tanto, no artigo 2º foi traçada a definição legal de agentes públicos, sendo certo que a Lei não faz distinção entre agentes públicos e políticos, porém inclui esses últimos ao definir que são agentes públicos aqueles que exercem “por eleição” “mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas”.

São, igualmente, passíveis de responsabilização por ato de improbidade os terceiros que concorram com a prática do ato ou dele tirem vantagens (artigo 3º).

Nesse sentido, pode-se adiantar que tanto os agentes públicos quanto os políticos, bem como os lobistas (profissionais ou amadores), ao incorrerem na prática do *Lobby* ilícito deverão ser responsabilizados na forma da aplicação da LIA (essa questão será retomada no Item 4.5 – Sanções e Punições – combate ao *Lobby* ilícito).

O artigo 4º impõe a observância dos princípios norteadores da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade – conforme artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, sem, contudo, mencionar a eficiência), requisito essencial a ser exigido de todo aquele que administre a *res publica*.

Nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º estão previstos o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens e valores acrescidos ao patrimônio, a indisponibilidade dos bens e a sua sucessão, até o montante da herança, respectivamente. Constituem-se em medidas sancionatórias aplicáveis àqueles que se enriqueceram em razão do ato ilícito praticado: corrupção, tráfico de influência, prevaricação etc., portanto, medidas igualmente aplicáveis aos que praticarem o *Lobby* ilícito.

O Capítulo II cuida “Dos Atos de Improbidade Administrativa” e está dividido em três seções: “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito”, “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário” e “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública”.

Da primeira Seção destaca-se:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do

exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; [...]

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Com a caracterização do ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, vislumbra-se uma série de hipóteses praticadas pelos agentes públicos, as quais, majoritariamente, implicam em percepção ilícita de vantagens e benefícios, situação que deve ser repudiada pelos agentes probos, assim como pelos que se ativam no *Lobbying*, tanto ativa (lobistas), quanto passivamente (agentes públicos e políticos).

Na segunda Seção registram-se:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie; [...]

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; [...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; [...]

- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- [...]

Mencionada Seção cuida da caracterização da improbidade administrativa que enseja lesão ao erário público, e elenca um extenso rol exemplificativo que, facilmente, pode ser praticado nas tentativas, ilícitas, de se influenciar os processos de tomada de decisão, concedendo vantagens e benefícios a poucos por um lado e lesando o erário por outro.

Ressalta-se na terceira Seção o seguinte:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais; [...]
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. [...]

Compreendem casos de improbidade administrativa que ferem os princípios norteadores da Administração Pública e que, acertadamente, revelam-se em proibições que devem ser combatidas também quando da prática do *Lobby*.

O Capítulo III, “Das Penas”, prevê, para além das sanções penais, civis e administrativas, a responsabilização dos agentes públicos, bem como dos terceiros que concorram para o ato de improbidade ou que dele tirem proveito, elencando vasto rol de punições, as quais, também, são de observação obrigatória quando da regulamentação da atividade do *Lobbying* no País.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

- I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. [...]

No Capítulo IV, “Da Declaração de Bens”, está prevista a declinação obrigatória de informações e dados sobre renda e patrimônio dos agentes públicos, tema assaz afinado com a questão defendida na proposta de regulamentação do *Lobby*, no que concerne à prestação de contas e controle (conforme melhor se tratará no Item 4.4.3).

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa. [...]

Por fim, no que tange ao Capítulo V, “Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial”, possui importância para a temática da regulamentação da prática do *Lobby* o artigo 14, *caput*:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

O dispositivo em tela garante a qualquer administrado o direito a representar junto às autoridades competentes denúncia de caso de improbidade administrativa, a fim de que essa seja apurada, o que fortalece, em muito, a possibilidade de controle e fiscalização social (possibilitada, grande parte, pela transparência e publicidade dos atos públicos), bem

como favorece a participação cidadã, ideais igualmente presentes na regulamentação proposta.

4.4.2.2 Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013)

A denominada Lei de Conflito de Interesses, Lei nº 12.813/2013, de 16 de maio de 2013, disciplina o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e trata dos impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.

Da análise da legislação em pauta, devem ser destacados os dispositivos seguintes:

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

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e

II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público. [...]

Art. 5º. Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal: [...]

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.

Art. 6º. Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

- a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;
- b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;
- c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou
- d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego. [...]

Art. 8º. Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:
[...]

VIII - fiscalizar a divulgação da agenda de compromissos públicos, conforme prevista no art. 11.

Art. 9º. Os agentes públicos mencionados no art. 2º desta Lei, inclusive aqueles que se encontram em gozo de licença ou em período de afastamento, deverão:

I - enviar à Comissão de Ética Pública ou à Controladoria-Geral da União, conforme o caso, anualmente, declaração com informações sobre situação patrimonial, participações societárias, atividades econômicas ou profissionais e indicação sobre a existência de cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses; e

II - comunicar por escrito à Comissão de Ética Pública ou à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade respectivo, conforme o caso, o exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que pretende aceitar, contrato ou negócio no setor privado, ainda que não vedadas pelas normas vigentes, estendendo-se esta obrigação ao período a que se refere o inciso II do art. 6º.

Do cotejo dos dispositivos destacados da Lei, observa-se a preocupação do legislador em querer prevenir e vedar o conflito de interesses, notadamente, por meio do tráfico de influências, praticado, entre outros, por membros da alta cúpula do Governo (v. g. Ministros de Estado ou presidentes de fundações ou autarquias).

Igualmente, deve ser enfatizada a priorização das proibições quanto ao uso privilegiado de determinados cargos, empregos e funções para o benefício próprio ou de terceiros, que tanto foi regulado durante o seu exercício, quanto após ele.

Merece ser destacada, outrossim, a vedação à percepção de presentes por parte de pessoas (físicas ou jurídicas) que tenham interesse em alguma decisão do agente público ou do colegiado (artigo 5º, inciso VI), bem como a vedação de consultorias (assessoramento), serviços ou demais auxílios que possam acarretar benefícios para as pessoas envolvidas na Lei (artigo 2º) ou para terceiros. Trata-se da vedação ao *Lobby* ilícito, durante e após (por prazo determinado) o exercício de um determinado cargo, emprego ou função.

Há de se ressaltar, ainda, a transparência imposta quanto à divulgação de agendas de compromissos públicos (artigo 8º), tal como quanto à declinação de informações financeiras (patrimoniais), profissionais e societárias, à indicação da existência de cônjuges ou demais parentes (até o terceiro grau) que realizem atividades que possam suscitar o conflito de interesses, ou, ainda, à comunicação do exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que pretendam aceitar – contrato ou negócio no setor privado (artigo 9º).

Tratam-se de medidas que visam, entre outros, conceder maior imparcialidade aos processos de tomada de decisão, combater a corrupção e, quanto à transparência advinda da Lei, esta permite a ampliação do controle e da fiscalização por parte da sociedade civil, temas, por certo, assaz afinados com a temática da regulamentação do *Lobby*.

4.4.2.3 Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção, trata, entre outros, da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Destacam-se, nessa legislação, os artigos 1º e 5º, por se acreditar que as práticas neles inculpidas se constituem em atos que devem ser observados, repudiados, quando do exercício da atividade do *Lobbying*, notadamente o *Lobby* lícito:

Art. 1º, Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. [...]

Art. 5º. Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas

mencionadas no parágrafo único do art. 1o, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

Há de se observar, também, na legislação em tela, que várias previsões foram feitas, especificamente quanto às licitações e contratos administrativos, no tocante à constituição/identificação de atos lesivos à Administração Pública (inciso IV e alíneas, do artigo 5º).

Igualmente, merecem atenção as importantes sanções e punições previstas, inclusive na esfera judicial, inseridas na Lei Anticorrupção.

Nesse sentido, entende-se que os objetivos da Lei – quais sejam, o combate à corrupção, verificado por meio da prática de um sem número de atos que atentam contra a Administração Pública –, corroboram a regulamentação do *Lobby*, justamente, tendo em vista que a sua normatização prima, entre outros, pelo combate à corrupção e, nesse aspecto, soma forças à legislação em tela.

Toda a defesa de interesses é legítima, porém deve ser feita de forma clara e transparente. A tentativa de influenciar as tomadas de decisão por meio de qualquer ato que cause dano à Administração Pública, ou, no caso das licitações e contratos administrativos, sejam empreendidos em desrespeito ao Princípio da Isonomia – favorecendo um ou alguns candidatos/concorrentes, em detrimento dos demais –, e, igualmente, lesando a Administração Pública, devem ser reprimidos e, por certo, esse ponto deve estar abarcado em uma “Lei de *Lobby*” brasileira (responsabilização, sanções e punições).

4.4.2.4 Normas do Poder Legislativo Federal

No âmbito do Poder Legislativo Federal foram editadas normativas que estabelecem regras éticas e de conduta a serem observadas tanto por Deputados Federais, quanto por Senadores, e que versam, entre outros, sobre o combate à corrupção e o tráfico de influências, a transparência e a divulgação de dados e informações, bem como assuntos

conexos ao processo de tomada de decisão (propositura, parecer, votação etc.), o que força a necessidade de serem estudadas haja vista sua relevância para com a questão da regulamentação da prática do *Lobby*.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, instituído pela Resolução nº 21, de 2001, estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem ser observadas por todos aqueles que estejam no exercício de mandato de Deputado Federal.

Nesse Código merecem ser destacados os seguintes artigos:

Art. 3º São deveres fundamentais do Deputado: [...]

IV – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade; [...]

VI – examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público;

VII – tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, não prescindindo de igual tratamento;

VIII – prestar contas do mandato à sociedade, disponibilizando as informações necessárias ao seu acompanhamento e fiscalização; [...]

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda do mandato: [...]

II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, no exercício da atividade parlamentar, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º); [...]

IV – fraudar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos para alterar o resultado de deliberação; [...]

Art. 5º Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código: [...]

IV – usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento; [...]

VIII – relatar matéria submetida à apreciação da Câmara dos Deputados, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral; [...]

Art. 9º As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados. [...]

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para requerer à Mesa da Câmara dos Deputados representação em face de Deputado que tenha incorrido em conduta incompatível ou atentatória ao decoro parlamentar, especificando os fatos e as respectivas provas. [...]

Art. 17. Ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é assegurado o pleno acesso, exclusivamente para fins de consulta, ao Sistema de Acompanhamento e Informações do Mandato Parlamentar disponibilizado pela Secretaria-Geral da Mesa e demais sistemas ou bancos de dados existentes ou que venham a ser criados na Câmara dos Deputados, onde constem, dentre outros, os dados referentes:

I – ao desempenho das atividades parlamentares, e em especial sobre: [...]

- c) número de pronunciamentos realizados nos diversos tipos de sessões da Câmara dos Deputados;
- d) número de pareceres que tenha subscrito como relator;
- e) relação das Comissões e Subcomissões que tenha proposto ou das quais tenha participado;
- f) número de propostas de emendas à Constituição, projetos, emendas, indicações, requerimentos, recursos, pareceres e propostas de fiscalização e controle apresentado;
- g) número, destinação e objetivos de viagens oficiais ao exterior realizadas com recursos do poder público; [...]
- i) votos dados nas proposições submetidas à apreciação, pelo sistema nominal, na legislatura;
- j) outras atividades pertinentes ao mandato, cuja inclusão tenha sido requerida pelo Deputado;

II – à existência de processos em curso ou ao recebimento de penalidades disciplinares, por infração aos preceitos deste Código.

Parágrafo único. Os dados de que trata este artigo serão armazenados por meio de sistema de processamento eletrônico e ficarão à disposição dos cidadãos por meio da internet ou de outras redes de comunicação similares, podendo, ainda, ser solicitados diretamente à Secretaria-Geral da Mesa.

Art. 18. O Deputado apresentará à Mesa ou, no caso do inciso II deste artigo, quando couber, à Comissão as seguintes declarações:

I – ao assumir o mandato, para efeito de posse, bem como quando solicitado pelo órgão competente da Câmara dos Deputados, “Autorização de Acesso aos Dados das Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física” e às respectivas retificações entregues à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para os fins de cumprimento da exigência contida no art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, no art. 1º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, e da Instrução Normativa TCU nº 65, de 20 de abril de 2011;

II – durante o exercício do mandato, em Comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva direta e especificamente seus interesses patrimoniais, declaração de impedimento para votar.[...]

Do cotejo dos dispositivos colacionados, verifica-se, primeiramente, que os Deputados Federais devem agir de forma proba, examinando todas as propostas que lhe forem encaminhadas (portanto, não podendo obstar o acesso de cidadãos desejos de levar a seu conhecimento seus interesses ou daqueles que representam), e prestar contas à sociedade (transparência, possibilidade de fiscalização e controle) – artigo 3º.

Restou prevista a proibição de percepção de qualquer vantagem, para si ou para terceiros, bem como fraudar o andamento dos trabalhos com o fito de alterar o resultado de uma determinada deliberação (artigo 4º).

Igualmente, é proibida a utilização de prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer outra pessoa, para, assim, obter qualquer tipo de favorecimento, ou, ainda, relatar matéria submetida à Casa, a qual seja de interesse

específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral (artigo 5º).

O direito de representação contra conduta incompatível ou atentatória ao decoro parlamentar levada a cabo por qualquer Deputado Federal pode ser exercido por qualquer cidadão (artigo 9º).

Inúmeros dados e informações de interesse social sobre o desempenho e atividades realizadas pelos parlamentares da Casa serão mantidas em meio eletrônico e disponibilizadas (à exceção dos casos de sigilo) a todos os cidadãos (artigo 17).

Dados relativos a patrimônio são de declinação obrigatória, tão logo os Deputados Federais assumam seus mandatos, e durante o seu exercício, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva direta e especificamente seus interesses patrimoniais, deverão se declarar impedidos (artigo 18).

A regulamentação da prática do *Lobby* abrange/respeita a totalidade desses dispositivos e, mais ainda, reforça sua aplicação e fiscalização (social).

De forma assaz semelhante ao código de ética da Câmara dos Deputados, o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, foi instituído pela Resolução nº 23, de 1993, e estabelece normas de conduta a serem observadas pelos Senadores da República. Dele cabe destacar os dispositivos:

Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

- I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º);
- II – a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, ressalvados brindes sem valor econômico;

Art. 6º O Senador apresentará ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar as seguintes declarações obrigatórias periódicas, para fins de ampla divulgação e publicidade:

- I – ao assumir o mandato, para efeito de posse, e noventa dias antes das eleições, no último ano da legislatura: Declaração de Bens e Fontes de Renda e Passivos, incluindo todos os passivos de sua própria responsabilidade, de seu cônjuge ou companheira ou de pessoas jurídicas por eles direta ou indiretamente controladas, de valor igual ou superior a sua remuneração mensal como Senador;
- II – até o trigésimo dia seguinte ao encerramento do prazo para entrega da Declaração do Imposto de Renda das pessoas físicas: cópia da Declaração de Imposto de Renda do Senador e do seu cônjuge ou companheira;
- III – ao assumir o mandato e ao ser indicado membro de Comissão Permanente ou Temporária da Casa: Declaração de Atividades Econômicas ou Profissionais, atuais ou anteriores, ainda que delas se encontre transitoriamente afastado, com a respectiva remuneração ou rendimento, inclusive quaisquer pagamentos que continuem a ser efetuados por antigo empregador;
- IV – durante o exercício do mandato, em Comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva diretamente seus interesses

patrimoniais: Declaração de Interesse, em que, a seu exclusivo critério, declare-se impedido de participar ou explicita as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação.

§ 1º Caberá ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar diligenciar para a publicação e divulgação das declarações referidas neste artigo, pelo menos nos seguintes veículos:

I – no órgão de publicação oficial – onde será feita sua publicação integral;

II – em um jornal diário de grande circulação no Estado a que pertença o Parlamentar – em forma de aviso resumido da publicação feita no órgão oficial;

III – no Programa “A Voz do Brasil/Senado Federal” – na forma do inciso anterior.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior poderá qualquer cidadão solicitar diretamente, mediante requerimento à Mesa do Senado, quaisquer informações que se contenham nas declarações apresentadas pelos Senadores. [...]

Art. 17. Perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, poderão ser diretamente oferecidas, por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica, denúncias relativas ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento Interno e neste Código.

Assim como no código de ética da Câmara dos Deputados, o Código em tela traz a previsão da proibição da utilização de prerrogativas do cargo para aferição de vantagens, bem como a vedação à percepção de benefícios (vantagens indevidas), ressalvada as dos “brindes sem valor econômico” (artigo 5º).

Também, é obrigatória a apresentação periódica de informações quanto a patrimônio e renda dos Senadores, o que, salvo nos casos de sigilo, deve ser divulgado amplamente, privilegiando a publicidade e a transparência. Quando da apreciação de alguma matéria estiver envolvido algum interesse do parlamentar da Casa, esse deverá se declarar impedido (artigo 6º).

A representação contra conduta incompatível ou atentatória ao decoro parlamentar levada a cabo por qualquer Senador pode ser feita por qualquer cidadão (artigo 17).

Nos três dispositivos colacionados, vê-se nítida correspondência com os anseios perquiridos com a regulamentação do *Lobby*: a proibição de percepção de vantagens, presentes, convites, viagens etc., a divulgação de informações e dados, bem como quanto a controle, fiscalização e denúncia de casos de corrupção, por exemplo.

4.4.2.5 Normas do Poder Executivo Federal

Há de ser reconhecida a tentativa de o Poder Executivo Federal ter adotado determinadas medidas que visam, entre outros, assegurar um controle maior sobre as

relações dos grupos de interesse e de pressão com os órgãos e agentes da Administração Pública Federal, a fim de se evitar conflitos de interesse e situações que possam ensejar a corrupção.²⁵⁵

Uma dessas primeiras tentativas, segundo aponta José Roberto Pimenta Oliveira²⁵⁶, foi o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (posteriormente alterado pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007), e com fulcro nos artigos 116 (“deveres”) e 117 (“proibições”), do regime jurídico único da Lei dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/90), o qual estabelece um:

[...] conjunto de regras deontológicas (deveres e vedações) a serem observadas pelos servidores públicos, abrangendo os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta (art. 2º), entidades paraestatais ou qualquer setor em que prevaleça o interesse do Estado (item XXIV), prevendo a pena de *censura* (item XXII), de competência das Comissões de Ética instauradas em cada órgão ou ente por ele abrangidos (item XVI).²⁵⁷

Outra das, também pioneiras, tentativas do Poder Executivo Federal nesse campo se deu com a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, datado de agosto de 2000, que ocorreu em continuação à criação da Comissão de Ética Pública, de maio de 1999. Como objetivo principal, o Código buscava “*prevenir condutas incompatíveis com o padrão ético almejado para o serviço público*”.²⁵⁸

Já em 2001, por via da Portaria nº 34, da Casa Civil, editou-se em caráter provisório que:

Proibia-se aos servidores em exercício na Presidência da República aceitar qualquer proposta de trabalho de natureza eventual ou permanente, fora de seu horário de expediente, de particulares, empresas privadas, associações de classe ou representantes comerciais ou de relações públicas; e de aceitar convites de empresas, associações de classe, representantes comerciais ou de relações públicas, para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais, exceto naqueles de participações ampla, tais como posses, seminários e palestras ou similares.²⁵⁹

²⁵⁵ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 43.

²⁵⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p. 136.

²⁵⁷ Ibidem, p. 136.

²⁵⁸ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 43.

²⁵⁹ 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. p. 422.

O Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que se seguiu, embora parecido com o Código de Conduta da Alta Administração (2000), instituiu o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República – CEPR, porém, notadamente, destinado, apenas, aos agentes lotados na Presidência e Vice-Presidência da República²⁶⁰.

De todas formas, deve-se salientar a previsão feita em seu artigo 4º, incisos V e VI, a qual impõe a divulgação de encontros entre agentes públicos e pessoas físicas e jurídicas, tal como o registro dos interesses tratados nesses encontros:

Art. 4º Para os fins do disposto neste Código, o agente público deverá:

[...]

V - divulgar e manter arquivada, na forma que for estabelecida pela CEPR, a agenda de reuniões com pessoas físicas e jurídicas com as quais se relacione funcionalmente; e

VI - manter registro sumário das matérias tratadas nas reuniões referidas no inciso V, que ficarão disponíveis para exame pela CEPR.

Igualmente, merecem ser destacados os artigos seguintes do CEPR em comento:

Art. 10. É vedado ao agente público, na relação com parte interessada não pertencente à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou de organismo internacional de que o Brasil participe:

I - prestar serviços ou aceitar proposta de trabalho, de natureza eventual ou permanente, ainda que fora de seu horário de expediente;

II - receber presente, transporte, hospedagem, compensação ou quaisquer favores, assim como aceitar convites para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais;

III - prestar informações sobre matéria que:

a) não seja da sua competência específica;

b) constitua privilégio para quem solicita ou que se refira a interesse de terceiro.

§ 1º Não se consideram presentes, para os fins deste artigo, os brindes que:

I - não tenham valor comercial; ou

II - sejam distribuídos de forma generalizada por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que não ultrapassem o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

§ 2º Os presentes que, por qualquer razão, não possam ser recusados ou devolvidos sem ônus para o agente público, serão incorporados ao patrimônio da Presidência da República ou destinados a entidade de caráter cultural ou filantrópico, na forma regulada pela CEPR.

Art. 11. É permitida a participação em seminários, congressos e eventos semelhantes, promovidos por pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, desde que estes não tenham interesse em decisão da esfera de competência do agente público e que sejam tornados públicos eventual remuneração e pagamento das despesas de viagem pelo promotor do evento.

²⁶⁰ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 43.

Art. 12. As audiências com pessoas físicas ou jurídicas, não pertencentes à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou de organismo internacional do qual o Brasil participe, interessada em decisão de alçada do agente público, serão:
I - solicitadas formalmente pelo próprio interessado, com especificação do tema a ser tratado e a identificação dos participantes;

II - objeto de registros específicos, que deverão ser mantidos para eventual consulta;

III - acompanhadas de pelo menos um outro servidor público ou militar.

Parágrafo único. As solicitações de audiência por representantes serão admitidas na forma do regulamento próprio.

Art. 13. As propostas de trabalho ou de negócio futuro no setor privado serão imediatamente informadas pelo agente público à CEPR, independentemente da sua aceitação ou rejeição.

Art. 14. Após deixar o cargo, o agente público não poderá, pelo prazo de quatro meses:

I - atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado em razão do cargo ou função que ocupava;

II - prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas governamentais.

Dos artigos supra colacionados pode-se vislumbrar a previsão de dispositivos que devem constar da regulamentação do *Lobby* no País, tais como, a vedação da percepção de presentes ou a imposição de registros de contatos e interesses havidos com os agentes públicos, porém não em âmbito tão restrito quanto o da aplicação do mencionado CEPR, senão junto a todas as áreas de atuação em que ocorra a tomada de decisão. Em todo caso, resta evidente o reconhecimento da necessidade dessa regulamentação, o que reforça, em muito, a proposta de normatização do *Lobby* no Brasil.

Outro Decreto, o de nº 4.232, de 14 de maio de 2002, dispõe sobre a solicitação de audiências e reuniões com agentes da Administração Pública Federal, passando a estabelecer a necessidade de se proceder à inscrição dos particulares interessados na concessão dessas com funcionários públicos federais, tudo em vista de o Governo Federal tentar combater a corrupção nesse meio²⁶¹:

²⁶¹ É de se observar, contudo, que Saïd Farhat apontou que, com a edição do Decreto nº 4.232/2002, foi criada “uma tremenda complicação burocrática: pedidos de audiência – provavelmente só por escrito – deverão indicar o assunto a ser tratado; a identificação dos representados; a identificação e o interesse no assunto de eventuais acompanhantes do solicitante da audiência”. (FARHAT, Saïd. *Lobby*: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. p. 67.) Com efeito, ninguém se oporia à prática desses dispositivos, uma vez que demonstravam o interesse do Governo em combater a corrupção, mas tais “formalidades acabariam por fazer com que as disposições dificilmente fossem postas em prática”. Acertadamente, o Decreto nº 4.232/2002 foi revogado pelo Decreto nº 4.334/2002, o qual também revogou

Art. 2º O agente público apenas receberá, em audiência ou reunião, representante de interesse de particular, se este estiver inscrito nos órgãos ou nas entidades, em que pretende ser ouvido.

§ 1º A inscrição de que trata o caput se realizará mediante requerimento, que conterá:

- I - a identificação e o endereço completo do requerente;
- II - a identificação e o endereço completo de todos os representados;
- III - a indicação dos assuntos objeto de representação com relação a cada representado.

§ 2º O requerimento será acompanhado do instrumento de mandato, que indicará, se se tratar de pessoa jurídica, o cargo que o outorgante nela ocupa.

§ 3º Poderá ser exigida a comprovação das informações prestadas.

§ 4º A Presidência da República, os Ministérios, as autarquias e as fundações públicas federais manterão, à disposição de qualquer pessoa, cadastro dos representantes neles inscritos na forma deste Decreto, o qual será disponibilizado pela Rede Mundial de Computadores.

§ 5º Perante a Presidência da República, a inscrição de que trata o caput será feita na Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República e, nos demais órgãos e entidades, nos locais indicados pelos respectivos titulares.

Art. 3º O pedido de audiência efetuado pelo representante deverá ser dirigido ao agente público, indicando:

- I - o assunto a ser abordado;
- II - a identificação dos representados;
- III - a identificação e o interesse no assunto de eventuais acompanhantes.

§ 1º O agente público, após verificar a regularidade da inscrição do representante, deverá confirmar-lhe a data e a hora da audiência.

§ 2º O agente público tem a faculdade de não receber o representante ou o representado.

Art. 4º As audiências e reuniões com representantes de que trata este Decreto terão sempre caráter oficial, ainda que realizadas fora do local de trabalho, devendo o agente público:

- I - estar acompanhado nas audiências e reuniões de pelo menos um outro servidor público, civil ou militar;
- II - manter agenda das audiências e reuniões marcadas e publicamente divulgá-la, se possível com antecedência e pela Rede Mundial de Computadores;
- III - manter arquivado registro específico das audiências e reuniões, com a relação das pessoas presentes e os assuntos tratados, cujos dados poderão ser mantidos em meio eletrônico.

O Decreto em tela não faz nenhuma previsão de sanção ou punição a ser aplicada aos agentes ou a pessoas físicas ou jurídicas que queiram contatar os órgãos e entidades e expor um determinado interesse (e com isso, muitas vezes, ingerir numa dada tomada de decisão) de forma ilícita, notadamente por meio da burla a esses preceitos. Frente a essa necessidade e, por via de consequência, combatendo/evitando casos de corrupção, peculato,

o Decreto nº 4.081/2002, que regulamentava “as audiências e reuniões com agentes públicos federais, sem, contudo, exigir a inscrição prévia dos particulares que pretendem manter contato com funcionários de órgãos e entidades federais”. (MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 44).

concussão, tráfico de influência, entre outros, a regulamentação do *Lobby* no Brasil se demonstra pertinente e necessária, inclusive para reforçar a aplicação e fiel observância do Decreto, bem como garantir a transparência nessas relações havidas com os particulares e os órgãos e entidades por ele abrangidos.

Essas tentativas do Executivo (federal) em pretender regulamentar os relacionamentos dos grupos de interesse e de pressão com os órgãos e agentes públicos federais vai ao encontro com as metas elencadas na Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA e com a criação do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – GGI-LD, de 2003.²⁶²

Consistente num órgão federal que, por meio do GGI-LD, comunga forças do Governo, do Judiciário e do Ministério Público, para além de inúmeros outros órgãos públicos federais (desde o Banco Central do Brasil, até o Departamento de Polícia Rodoviária Federal) com o intuito de combater a corrupção e a lavagem de dinheiro, pautando-se num plano cooperativo e integrado composto de cinco objetivos estratégicos e 32 metas²⁶³ e que até o ano de 2010 capacitou mais de 7.000 agentes²⁶⁴, desde 2008 o Órgão vem se debruçando na criação de um projeto de lei que pretende a regulamentação da atividade de intermediação de interesses travada na relação entre particulares e os Poderes do Estado.²⁶⁵

Possui, outrossim, destaque nesse contexto, o Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, o qual instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, em especial seus artigos 11 e 15:

Art. 11. Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da CEP ou de Comissão de Ética, visando à apuração de infração ética imputada a agente público, órgão ou setor específico de ente estatal.

Parágrafo único. Entende-se por agente público, para os fins deste Decreto, todo aquele que, por força de lei, contrato ou qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem retribuição financeira, a órgão ou entidade da administração pública federal, direta e indireta. [...]

²⁶² MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 44.

²⁶³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL. *Metas ENCLA 2004*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID4F530631046A44A993CDD9B269A631DCPTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 45.

Art. 15. Todo ato de posse, investidura em função pública ou celebração de contrato de trabalho, dos agentes públicos referidos no parágrafo único do art. 11, deverá ser acompanhado da prestação de compromisso solene de acatamento e observância das regras estabelecidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, pelo Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e pelo Código de Ética do órgão ou entidade, conforme o caso.

Parágrafo único . A posse em cargo ou função pública que submeta a autoridade às normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal deve ser precedida de consulta da autoridade à Comissão de Ética Pública, acerca de situação que possa suscitar conflito de interesses.

Dos artigos destacados, denota-se que o artigo 11, parágrafo único, possui a tarefa de definir/delimitar o que, para fins do estabelecido no Decreto, entende-se por “agente público”, o que permite a correta aplicação do artigo 15. Este, por sua vez, prevê o “*compromisso solene de acatamento e observância das regras estabelecidas*” nos códigos de ética e de conduta apontados, bem como nos de cada órgão ou entidade. Isto posto, resta demonstrada a tentativa de o Executivo Federal regulamentar “padrões” éticos e de conduta – que em muito combatem a corrupção – a serem observados por seus “agentes públicos”.

Demonstrados os caminhos que vêm sendo percorridos no âmbito do Poder Executivo Federal frente à tentativa de se regulamentar os relacionamentos dos grupos de interesse e de pressão com os órgãos e agentes públicos federais, com maior destaque ao combate à corrupção, bem como observada a correspondência da atividade do *Lobbying* com toda a legislação colacionada, existem argumentos bastantes e favoráveis à normatização do *Lobby* no País, haja vista sua convergência para com eles, mas, também, para com os auspícios e a evolução da Sociedade brasileira que, desde há muito, ambiciona ver banida a corrupção no País.

4.4.3 Prestação de Contas e Accountability

Tal como ocorre com o termo *Lobby*, o vocábulo *Accountability* tem sido incorporado no léxico jurídico em seu idioma de origem, isto é, em inglês. Algumas tentativas de tradução, ainda não pacificadas, intentam defini-lo como “prestação de contas”, “responsividade”, “governança” ou “controladoria”.

O termo significa não só prestação de contas, mas implica, também, no respeito à transparência, na adoção de mecanismos de controle, no aumento da participação dos

cidadãos na vida do Estado, na possibilidade de imposição de uma sanção aos administradores que descumprirem com seus deveres, notadamente, àqueles que não prestarem contas da sua gestão, ou que utilizarem bens e recursos públicos para fins outros que não os perquiridos pela Sociedade, entre outros.

Parece ser possível, ao menos, refutar a tentativa de se traduzir o termo *Accountability* por “responsividade”, conforme observa Luís Felipe Miguel:

“Responsividade”, entretanto, corresponde mais de perto ao inglês *responsiveness*, um conceito que está muito próximo, mas pode ser distinguido do de *accountability*. A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo. Já a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados.²⁶⁶

O termo surgiu no bojo da Reforma da Gestão Pública e da denominada terceira onda de democratização do País, ocorrida no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

A *Accountability* se satisfaz com a prestação contínua e transparente das contas públicas, de forma clara e compreensível por todos, a fim de que, justamente, o Corpo Social possa cobrar resultados das políticas que estão sendo executadas pelos administradores que foram eleitos.

Com os avanços da Informática e das Comunicações nos últimos anos, notadamente, com a implementação do Governo Eletrônico, a *Accountability* ganhou maior destaque e popularidade, principalmente, em meio aos cidadãos que passaram a ter maior controle e participação da vida do Estado:

Nesse contexto, ganha destaque a implantação, propulsão e expansão do Governo Eletrônico, uma vez que, através dessa ferramenta é possível fazer chegar a um grande número de cidadãos informações concernentes às políticas desenvolvidas e em desenvolvimento, bem como sua prestação de contas.

A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) acabou por somar forças ao princípio da *accountability* ao impor que muitos dados sejam postos à disposição dos cidadãos por meio da rede mundial de computadores (internet – parágrafo 2º, do artigo 8º), o que é feito por meio do Governo Eletrônico, de modo a estender e a ampliar a participação democrática dos cidadãos e a permitir

²⁶⁶ MIGUEL, Luís Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000200004>. Acesso em: 14 nov. 2014.

que eles passem a cobrar resultados e respostas as suas necessidades dos administradores públicos.²⁶⁷

Diante dessas considerações, acredita-se que a tradução mais próxima para o termo *Accountability* seja “prestação de contas”. Esta, um princípio norteador da Administração Pública.

O dever de prestar contas está previsto na Constituição Federal, mais especificamente, nos artigos 34 e 70, parágrafo único (este sobre quem recai o dever):

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Conforme se infere do artigo 34, da Carta, a prestação de contas implica num princípio constitucional e, com base no artigo 70, parágrafo único, verifica-se que tal dever é de todos que, de alguma forma, possuem relação com dinheiro, bens e valores (patrimônio) públicos (da União).

Nessa mesma esteira, entende-se que o exercício da atividade de *Lobbying* deve se sujeitar à prestação de contas.

Destarte, no desempenho da atividade os lobistas possuem o dever legal de prestarem contas ao Estado, informando (sob pena de cassação de seu registro/cadastramento, bem como de multa e até reclusão, conforme se tratará com mais vagar no Item 4.5 – Sanções e Punições – combate ao *Lobby* ilícito), em linhas gerais: suas receitas e fontes/clientes; suas despesas e a quê se destinam; seus reembolsos; seus legados recebidos; suas doações recebidas e feitas, apenas para citar alguns.

No que tange, especificamente, às doações feitas, possui grande importância a questão das doações feitas a partidos políticos.

Embora o tema seja melhor tratado no Capítulo 5 – Item 5.3 – Críticas e recomendações ao Projeto de Lei nº 1.202/2007 à luz do direito ao *Lobbying* –, há de se

²⁶⁷ BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. Administração pública contemporânea e informática: o surgimento, os princípios administrativos envolvidos e os limites ao avanço do Governo Eletrônico no

reconhecer que muitos grupos de interesse se valem de doações a partidos políticos com o fito de terem maior ingerência em meio aos legisladores e administradores eleitos e, via de consequência, nas tomadas de decisão.

Com a imposição da divulgação das doações a partidos políticos, acredita-se que, no mínimo, a frequência desses casos de “favoritismos comprados” será menor, já que, por meio dos registros lançados (prestação de contas) será mais fácil “cruzar” as temáticas de interesse com as doações feitas e, assim, sancionar agentes públicos e políticos “comprados” e lobistas “compradores”.²⁶⁸

Por intelecção do parágrafo único, do artigo 70, da Constituição Federal, cumulado com o quanto versado sobre *Accountability*, percebe-se que, por extensão, os agentes públicos e políticos, na administração-governança do exercício da atividade do *Lobbying*, também se sujeitam ao Princípio da Prestação de Contas.

Devem, constantemente, aprimorar o controle e a fiscalização sobre a atividade; desenvolver e ampliar a transparência por meio da divulgação de dados e informações elaborados por lobistas e por eles próprios; elaborar e divulgar amplamente relatórios sobre sua gestão, entre outros.

Ademais, cabe ressaltar que a prestação de contas não se dá, apenas, quanto à transparência/divulgação de dados de cunho econômico-financeiro, senão que devem, também, ser informados/divulgados todos os dados e demais fatores (ainda que intangíveis) que norteiam, direcionam, a atividade e a sua gestão: nesse ponto, estão incluídos todos os sujeitos, lobistas (profissionais e amadores) e agentes públicos e políticos.

À continuação são abordados a prestação de contas e o controle, dois requisitos fundamentais para a conformação da atividade do *Lobby* e que guardam estreita relação com o princípio em tela.

Brasil (e-gov). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo - ReDAC*, São Paulo, v. 9, p. 11-37, jun. 2014, p. 28.

²⁶⁸ Embora a questão da divulgação das doações/financiamentos a partidos políticos seja tratada com mais vagar no Capítulo 5 – Item 5.3, deve-se registrar que a questão engloba tanto as previsões contidas nas Leis nº 9.096/95 e 9.504/97, a qual, esta última, prevê a possibilidade de doação de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito eleitoral, por parte das pessoas físicas (art. 23, § 1º, I), e de até 02% do faturamento bruto auferido no ano anterior às eleições, por parte das pessoas jurídicas (art. 81, § 1º), quanto o que se discute na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.650, de 05 de setembro de 2011, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, na qual se pretende ver proibida a doação por parte de pessoas jurídicas e, assim, evitarem-se favoritismos ou, noutras palavras, viciar as tomadas de decisão. Questões de relevado interesse para o *Lobbying*, notadamente, quanto à prestação de contas e a divulgação de doações mencionada.

4.4.3.1 Prestação de Contas

Dentro da temática da regulamentação do *Lobbying*, merece destaque a questão da prestação de contas por parte dos lobistas, principalmente tendo em vista o grande desafio do combate à corrupção e a difusão do conceito não pejorativo do termo *Lobby*.

Nesse ponto, importante enfatizar, em sede preliminar, que a obrigatoriedade da prestação de contas deve atingir apenas os lobistas profissionais e os lobistas amadores que percebam qualquer tipo de pagamento ou remuneração, o que não inviabiliza a obrigatoriedade do registro de qualquer pessoa que pretenda exercer a atividade do *Lobbying*, declinando, ainda, quais são seus interesses e em quais propostas, entre outros (conforme se defendeu no Item 4.3.3 – Condições), uma vez que tal medida visa privilegiar a transparência e identificar os vários tipos de *Lobbies* e a quê se destinam no País.

Feita essa ressalva, a prestação de contas tem o condão de fornecer ao Poder Público subsídios para melhor controlar os bens públicos e administrar as despesas e dívidas públicas e, ao mesmo tempo, combater a corrupção e o tráfico de influências, uma vez que, por meio da análise de dados e informações fornecidos, resulta mais eficaz direcionar as medidas de controle e de punição em um ou outro sentido.

A prática do *Lobbying*, enquanto uma atividade lícita, deve estar sujeita à prestação de contas (*accountability*).

Nesse sentido, devem ser divulgados, disponibilizados, informados dados quanto a receitas e despesas, doações, contatos realizados e um sem número de outras informações necessárias para conferir transparência e legitimidade ao exercício da atividade.

A legislação estadunidense, conforme se destacou na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.2 – O *Lobbying Disclosure Act* e suas emendas, por meio do *Lobbying Disclosure Act*, de 1995 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), foi regulada a obrigatoriedade de os lobistas registrados reportarem dados e informações de uma série de elementos, conforme se denota, especificamente, das seções nº 5, 6, 9, 14 e 15 elencadas no mencionado Item 2.2.

Nos Estados Unidos adiciona-se que os dados e informações fornecidos pelos lobistas, conforme determinação legal, são divulgados e estão à disposição de qualquer pessoa que queira consultá-los.

Os órgãos de registro no país, no âmbito federal (Congresso Nacional) são de competência do Senado e da Câmara de Deputados, “*Secretary of the Senate*” e “*Clerk of the House of Representatives*”, respectivamente. Note-se que, nos Estados Unidos, os registros devem ser feitos nas duas casas do Congresso Nacional.

No Brasil, no âmbito federal, tal competência, no que concerne ao Poder Legislativo, também seria mediante registro junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados (Mesas).

No que tange ao Poder Executivo Federal, o registro seria de competência da Controladoria-Geral da União, por força do Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, Anexo I, artigo 1º, o qual trata da competência do Órgão, dentro da sua estrutura regimental:

Art. 1º - A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e integrante da estrutura da Presidência da República, dirigida pelo Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências, no âmbito do Poder Executivo federal, relativos a:

- I - defesa do patrimônio público;
- II - controle interno;
- III - auditoria pública;
- IV - correição;
- V - prevenção e combate à corrupção;
- VI - atividades de ouvidoria; e
- VII - incremento da transparência da gestão.

§ 1º Compete à Controladoria-Geral da União exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal, e prestar orientação normativa na condição de órgão central.

§ 2º A Controladoria-Geral da União prestará orientação aos dirigentes públicos e administradores de bens e recursos públicos quanto a correição, controle interno, prevenção da corrupção e ouvidoria.

A afirmativa ganha respaldo quando sinalizados, principalmente, a defesa do patrimônio público (inciso I), a prevenção e combate à corrupção (inciso V) e o incremento da transparência da gestão (inciso VII).

Os entendimentos aqui anotados são também encontrados (ainda que passíveis de complementação, conforme melhor se abordará no Capítulo 5) no Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), em especial nos artigos 3º (registro, competência e informações a serem prestadas), 7º, (informação e fornecimento de dados) e 10 (dispensa do registro).

Outro importante ponto que não pode ser olvidado quando da regulamentação da atividade no Brasil e que se insere na seara da prestação de contas é quanto à divulgação de doações para partidos políticos, por certo, tema assaz delicado e fomentador de grandes discussões no cenário nacional (tema tratado com mais vagar no Item 5.3).

Prática antiga, muitos grupos de interesse fazem vultosas doações a partidos políticos com a finalidade de terem maior poder de influência em meio aos legisladores e administradores eleitos, o que, por certo, deve ser veementemente combatido.

Com a divulgação obrigatória das doações para campanhas e partidos políticos por parte dos lobistas registrados (e que percebam pagamento ou remuneração) e das empresas, entidades e departamentos – para os quais o registro também deve ser imposto (já que praticam o *Lobbying* por meio de representantes empregados) –, entende-se que os favoritismos serão reduzidos e maior transparência poderá ser dada às tomadas de decisão pelo Poder Público, uma vez que tanto a divulgação falsa ou omissiva desses dados, quanto a comprovação de vínculos de favoritismos de agentes públicos e políticos a determinados lobistas poderão ser apenados.

Certo está, todavia, que para surtir o efeito almejado essa regulamentação deve ser tomada em conjunto com a edição de outras normas que permitam tornar transparente o financiamento de campanhas e partidos políticos, justamente na linha dos diplomas legais Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, que fizeram as primeiras aberturas quanto ao financiamento e à prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, bem como a ADI nº 4.650, de 05 de setembro de 2011, ajuizada no intuito de proibir as pessoas jurídicas de realizarem doações a partidos políticos e, assim, evitarem tais favoritismos nas tomadas de decisão.

4.4.3.2 Controle

O controle da atividade do *Lobbying* e, por conseguinte, das informações e dados que devem ser prestados pelos lobistas profissionais e pelos lobistas amadores (que percebam remuneração ou pagamento), deve ficar ao encargo da Controladoria-Geral da União (no âmbito do Poder Executivo) e dos órgãos responsáveis pelo controle do Senado

Federal e da Câmara dos Deputados – Mesas: Secretaria de Controle Interno do Senado Federal e Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados – (no âmbito do Poder Legislativo), na esfera federal.

No âmbito dos Estados, a atividade deve sofrer o controle das Controladorias-Gerais dos Estados (no âmbito Executivo) e dos órgãos de controle interno das Assembleias Legislativas dos Estados (denominadas: Assessoria de Controle Interno, Departamento de Controle Interno, Sistema de Controle Interno, entre outros – no âmbito do Legislativo).

Na esfera municipal, o controle deve caber às Controladorias-Gerais dos Municípios (no âmbito Executivo) e aos órgãos de controle interno das Câmaras Municipais – Mesas Diretoras (no âmbito Legislativo).

No Distrito Federal, o controle será exercido pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (no âmbito do Executivo) e do órgão de controle interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – Mesa Diretora (no âmbito do Legislativo).

De acordo com a legislação estadunidense, tal como se destacou na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.2 – O *Lobbying Disclosure Act* e suas emendas, por meio do *Lobbying Disclosure Act*, de 1995 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), ficou regulado que o controle da atividade compete à Controladoria-Geral dos Estados Unidos da América (União), conforme o estabelecido na Seção nº 26 elencada no mencionado Item 2.2.

No que concerne ao Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), verifica-se, por força de seu artigo 3º, que foi inserida na proposta que o controle da atividade competirá à Controladoria-Geral da União (no âmbito do Poder Executivo) e aos órgãos responsáveis pelo controle “de sua atuação” (no âmbito do Poder Legislativo). Igualmente, ficou destacado no Projeto de Lei que o controle não se aplica aos lobistas que não recebem remuneração ou pagamento (artigo 3º: exercício do controle, e artigo 10: não aplicação do controle).

Toda vez que os órgãos de controle identificarem casos de não divulgação de dados e informações cuja declinação seja obrigatória, ou declarações falsas ou, ainda, omissivas, bem como constatados outros casos que excedam os limites da atividade do *Lobbying*, os lobistas, assim como os agentes públicos e políticos envolvidos, devem ser sancionados e punidos.

Essa temática, todavia, será objeto de análise no Item 4.5 – Sanções e Punições – combate ao *Lobby* ilícito.

4.4.4 Igualdade (Participação Equânime)

A igualdade ou isonomia compreende um mandamento fundamental do ordenamento jurídico brasileiro. Por meio dela, a Administração Pública fica adstrita a dispensar tratamento igualitário a todos os administrados que se encontrem em uma dada situação de equivalência.

De acordo com Lúcia Valle Figueiredo, o Princípio da Igualdade se perfaz num “vetor fundamental no texto da Constituição”²⁶⁹ e possui relevada importância para a Administração Pública:

O princípio da igualdade é a mola propulsora do Estado de Direito; sem seu cumprimento o exercício da função administrativa seria realmente sem sentido. Não se concebe possa estar a função administrativa debaixo da lei e sem respeitar o princípio da igualdade.

Destarte, o princípio da igualdade deve nortear, de ponta a ponta, toda a atividade da Administração e os provimentos emanados por esta só serão válidos na medida em que estejam atendendo ao princípio.²⁷⁰

O princípio em tela foi incluído na Constituição Federal como um direito e garantia fundamentais do Sistema (cláusula pétrea), por meio do artigo 5º, caput: “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*”.

Trata-se de uma igualdade “na lei” e “perante a lei”, isto é, deve ser perquirida tanto uma igualdade material (“na lei” – nenhuma lei pode ser editada em desobediência ao princípio da igualdade; cuida de uma imposição ao legislador ao criar leis), quanto uma igualdade formal (“perante a lei” – as leis são aplicadas a todos os cidadãos, de modo a nivelá-los, igualá-los; cuida de uma imposição ao aplicador/executor da lei).

No entanto, deve-se observar que a persecução de um tratamento igualitário nem sempre quer indicar que todos os administrados devem ser tratados de forma idêntica. Ao

²⁶⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. p. 47.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 48.

revés, a Administração Pública deve respeitar as diferenças e peculiaridades de cada indivíduo ou grupo de indivíduos.

Esse preceito pode ser traduzido à perfeição por meio da alocação do seguinte pensamento de Aristóteles: *“tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que eles se desigalam”*.

É por essa razão que estão legitimadas leis que, por exemplo, preveem a criação de vagas especiais para pessoas com deficiência, ou aposentadoria especial para trabalhadores que se ativam em profissões expostas a condições insalubres, mais penosas ou desgastantes, ou ainda, descontos e isenções para crianças, estudantes e idosos, apenas para citar algumas.

Tais casos não se perfazem em benefícios para os indivíduos envolvidos, senão que se revelam na tentativa de nivelar os administrados, desde há muito desiguallados.

Contudo, em meio a esse objetivo (de persecução e aplicação do Princípio da Igualdade) há que se zelar para que descalabros discriminatórios não sejam praticados, o que, não com rara frequência, acontece: burlas às leis/princípios.

É, supostamente, em meio aos institutos da Licitação e dos Concursos Públicos que se observa com melhor nitidez a aplicação do Princípio da Isonomia. Notadamente, ambos possuem como característica singular a obrigatoriedade de promover e o dever de assegurar condições iguais (equânimes) de participação a todos os administrados que queiram participar de um determinado certame licitatório ou se inscrever em um dado concurso público.

Nesse sentido, resta claro que são proibidos (na forma da Lei) editais de licitações e concursos discriminatórios, que não prevejam iguais oportunidades de participação a todos que deles queiram concorrer. Seria o caso, por exemplo, de um determinado edital de concurso público para o preenchimento de cargos de secretariado que permitisse a inscrição, apenas, de mulheres morenas, de 1,60 m de altura e de olhos violetas, em detrimento de todas as demais mulheres que não se encaixem nessas condições, ainda que, por vezes, mais preparadas.

Todavia, essa exigência deixaria de ser discriminatória caso, por exemplo, uma dada fundação da área do Cinema pretendesse realizar um concurso público para o preenchimento de uma vaga de “cover” da atriz londrina, Elizabeth Taylor. Nesse contexto,

certo está que as exigências, “mulheres morenas, de 1,60 m de altura e de olhos violetas”, não seriam discriminatórias, bem como não seriam atentatórias ao Princípio da Igualdade.

É nesse diapasão, portanto, que se insere a aplicação do Princípio da Igualdade como uma limitação à atividade do *Lobbying*, ou melhor, a imposição da sua estrita observância.

Sobre o direito ao *Lobbying* foi registrado que ele abrange o direito e o livre exercício da atividade (remunerada ou não) de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão havidos em determinadas áreas de atuação, devendo a sua prática seguir determinadas condições, obrigando-se ainda, à prestação de contas e ao controle por parte do Poder Público.

Mais ainda e, principalmente, foi anotado que para esse direito ser exercido, o acesso às autoridades deve ser possibilitado universalmente, independente do poderio econômico que um determinado grupo possua ou a sua capacidade de reunião de milhares de pessoas (que, como visto, constituem-se em pressões/barganhas maiores e poderosas), mas que em nada retira ou reduz o direito de qualquer conjunto de cidadãos ou grupo menor manifestar e pleitear seus interesses.

À guisa de exemplo, recorda-se o entendimento de que deve ser igualmente possibilitado o acesso e a manifestação de seus interesses tanto por um alto executivo de uma empresa transnacional que contata a Presidência da República para pleitear/convencer quanto à isenção de um determinado imposto que lhe afeta a produção (com a pressão “forte” de que milhares de postos de emprego podem ser fechados), quanto por um pequeno grupo de pais e mestres de um determinado município com baixa dotação orçamentária que contata o governo do seu Estado para pleitear/convencer quanto à reforma de uma determinada escola para ser adaptada para a utilização de alunos com deficiência física (com a pressão “fraca” – em sentido econômico, apenas – de que 20-30 crianças e adolescentes estão tendo sua formação afetada).

Nesse sentido, deve ser assegurado a todos, indistintamente, universalmente, o direito a exercer o direito ao *Lobbying*.

Para tanto, faz-se mister que haja uma participação equânime, por estar o instituto “minado” de “pressões fortes”, as quais, com frequência, tendem a prevalecer sobre as “pressões fracas”, o que deve ser urgentemente extirpado.

A Administração Pública, ou melhor, os Poderes Legislativo e Executivo de todas as esferas da federação (considerada a necessidade de a regulamentação se dar a nível nacional), enquanto órgãos de fiscalização e controle da atividade do *Lobby*, têm o dever de observar o Princípio da Isonomia, na qualidade de limitador de favoritismos, privilégios e demais espécies de diferenças, proporcionando a todos que desejem participar e influenciar um determinado processo de tomada de decisão uma participação equânime.

Na sequência serão estudados alguns diplomas legais tangentes à Igualdade, em especial sobre a questão da participação, temática também de grande afinidade com a questão da regulamentação do *Lobby*.

4.4.4.1 Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99)

No que concerne ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tem-se que é assegurado às pessoas (físicas ou jurídicas), organizações e associações, que sejam titulares ou representantes de direitos e interesses (individuais, coletivos ou difusos), a legitimidade de atuarem como interessados:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

- I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
- II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
- III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Nesse diapasão, resta clarividente a garantia aos direitos de participação (na qualidade de interessados) e de representação (bem como de associação – já que reconhecidas as organizações e associações representativas como interessadas), e, por fim, a participação na tomada de decisão.

4.4.4.2 Lei Geral de Parcerias (Lei nº 13.019/2014)

A Lei Geral de Parcerias (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014), a qual estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, que envolvam, ou não, transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil – OSC

(em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público), define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com OSC, e institui o termo de colaboração e o termo de fomento (de modo a alterar a LIA, Lei nº 8.429/92, e a Lei nº 9.790/99), reconhece a participação social como um direito dos cidadãos (juntamente com a transparência, o acesso à informação e a integração) e disciplina, entre outros, o modo de participação da população, quanto à apresentação de seus interesses com vistas à celebração de uma parceria:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão; [...]

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social; [...]

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de fomento ou de colaboração:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados; [...]

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social. [...]

Art. 18. É instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

I - identificação do subscritor da proposta;

II - indicação do interesse público envolvido;

III - diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

A legislação em tela trouxe também importantes regulações quanto à prestação de contas (pelas OSCs), privilegiada a transparência e, via de consequência, a fiscalização e o controle dessas parcerias com a Administração Pública por parte da população, bem como ensejou mudanças na LIA (Lei nº 8.429/92), notadamente quanto aos incisos XVI e XVII, do seu artigo 10.²⁷¹

De toda sorte, a Lei Geral de Parcerias, ao disciplinar que é direito dos cidadãos a participação social e que a inserção do Procedimento de Manifestação de Interesse Social visa permitir que qualquer administrado possa apresentar e defender seus interesses por meio de propostas (de forma transparente), abriu margem para que todos, indistintamente, possam participar desse tipo de tomada de decisão (que objetiva, entre outros, celebrar uma parceria com uma determinada OSC), situação que tanto confirma o *Lobbying* como um direito, quanto, paralelamente, fundamenta o exercício da atividade.

4.4.4.3 Decreto da Participação Popular (Decreto nº 8.243/2014)

O Decreto Presidencial da Participação Popular – conforme vem sendo chamado – (Decreto nº 8.243/2014), de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

Em que pese a existência de inúmeras críticas quanto ao Decreto em comento, notadamente quanto à criação dos chamados “conselhos populares”²⁷², vislumbra-se que,

²⁷¹ “XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”.

²⁷² Com efeito, críticas não faltaram ao Decreto Presidencial nº 8.243/2014 (originado do PL nº 8.048/2014, de autoria dos Deputados Chico Alencar, Ivan Valente e Jean Wyllys, todos do PSOL), o qual recebeu rótulos de “golpista”, “bolivariano” e “bolchevique” (em alusão à sua possível proximidade com os regimes de esquerda), inclusive por parte de partidos da própria base do Governo (PMDB), notadamente por entenderem que o Decreto Presidencial desestabiliza o equilíbrio entre os Poderes ao retirar tarefa (competência) de representação do Poder Legislativo e uni-la ao Executivo. De todas formas, cumpre

no âmbito das políticas públicas, a legislação implementou uma série de direitos e garantias que elasteceram a participação popular em meio às tomadas de decisão que discutam a criação, extinção ou alteração de políticas públicas.

Nesse sentido, merecem destaque os artigos:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber

destacar que a Câmara dos Deputados aprovou, em 28 de outubro de 2014, um projeto de decreto legislativo apresentado pelo partido político Democratas – DEM, o PDC nº 1.491/2014, o qual susta a aplicação do Decreto nº 8.243/2014, na tentativa de “derrubar” a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da Administração Pública terem de consultar os “conselhos populares” antes de serem tomadas decisões sobre a implementação de políticas públicas. Caso o projeto também seja aprovado pelo Senado Federal, o Decreto perderá sua validade. (Senado Federal. *Projeto que derruba Política de Participação Social deve tramitar em regime de urgência*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/10/Projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social-deve-tramitar-em-regime-de-urgencia>>.

Acesso em: 27 dez. 2014). Deve-se notar, também, que no Estado de São Paulo medida similar foi proposta pela bancada do PT: trata-se do PL nº 1.073/2014, que autoriza o Governo estadual a instituir a Política Estadual de Participação Social e o Sistema Estadual de Participação Social, com o objetivo de abrir espaço para que os movimentos sociais possam participar da elaboração das políticas públicas estaduais. No entanto, em 20 de dezembro de 2014 o Governador, Geraldo Alckmin, opôs veto total à mencionada proposição. (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP. *Pesquisa de proposições*. Projeto de lei nº 1.073/2014. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1221220>>. Acesso em: 27 dez. 2014).

contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. [...]

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;

II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;

III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;

IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;

V - valorização da educação para a cidadania ativa;

VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e

VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:

I - consolidar a participação social como método de governo;

II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;

III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;

IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;

V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;

VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;

VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;

VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e

IX - incentivar a participação social nos entes federados. [...]

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

I - conselho de políticas públicas;

II - comissão de políticas públicas;

III - conferência nacional;

IV - ouvidoria pública federal;

V - mesa de diálogo;

VI - fórum interconselhos;

VII - audiência pública;

VIII - consulta pública; e

IX - ambiente virtual de participação social.

Analisados os artigos colacionados, verifica-se que a participação social foi alçada ao patamar de direito do cidadão e “expressão da sua autonomia” (artigo 3º), o que, por certo, respalda a possibilidade de qualquer pessoa defender seus interesses.

Por meio da inserção do “conselho de políticas públicas”, da “comissão de políticas públicas”, da “conferência nacional”, da “ouvidoria pública federal”, da “mesa de diálogo”, entre outros (disciplinados e definidos no artigo 2º), observa-se, outrossim, que a defesa dos interesses (individuais ou coletivos) podem se dar mediante representação (inciso IV), o que navega a favor da regulamentação do *Lobby*.

Deve ser ressaltada a criação do “ambiente virtual de participação social”, o qual, por meio da internet (e outros canais de tecnologia da informação – TI), permite à Administração Pública divulgar e conhecer propostas, ampliando a participação popular e, ao mesmo tempo, permitindo o controle por parte da sociedade.

Do cotejo do artigo 6º nota-se a criação de instâncias de participação popular, a qual se inicia com o “ambiente virtual de participação social”, no qual, qualquer cidadão conectado à rede mundial de computadores pode ter acesso e conhecer, debater e influenciar propostas, e tem como instância maior o “conselho de políticas públicas”, colegiado “temático e permanente”, que visa o diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover sua participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas. Novamente resta evidenciado o reconhecimento à participação social nos processos de tomada de decisão.

Demais dispositivos da legislação, embora não aqui elencados, tratam da composição e diretrizes a serem observadas por cada um desses “órgãos” de cada uma dessas instâncias criadas pelo Decreto (artigos 10 a 18), todos eles visando a transparência e a ampla participação da sociedade civil (composição heterogênea).

Cabe ressaltar, finalmente, que o Decreto cuida da implantação de uma “superestrutura” que abarca todas as esferas de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Notadamente os conselhos (temáticos, logo inúmeros), equiparados a instituições, passam a tutelar os interesses da sociedade civil em meio às tomadas de decisão, e, para tanto, os conselhos podem se valer de consultas e audiências públicas, por exemplo.

Restam ser regulamentados, todavia, alguns pontos como, por exemplo, se os membros dos conselhos serão eleitos ou indicados, bem como se atuarão por mandato ou prazo determinados.

De qualquer sorte, o aumento da participação popular com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão, no sentido de verem seus interesses satisfeitos, é muito saudável. Contudo, há que se sopesar que, tanto os quereres do Corpo Social cambiam com o passar do tempo, quanto a participação deve ser rotativa para ser social. Igualmente, a transparência e a publicidade devem ser garantidas em todas as etapas: desde a seleção e propositura, passando pela discussão, pressão, até culminar na sua aprovação. Apenas assim é o que o direito ao *Lobbying* – que à primeira vista ganha grande respaldo com o Decreto em tela – poderá ser satisfeito e a atividade exercida dentro da legalidade.

4.4.4.4 Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/89)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989, atualizada até a Resolução nº 54, de 2014), disciplina em meio aos artigos 254, 255, 256 e 259, o relacionamento entre os administrados (grupos de interesse) e a Câmara dos Deputados, a imposição de credenciamento desses e a sua participação em audiências públicas:

Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32.

§ 1º As sugestões de iniciativa legislativa que, observado o disposto no inciso I do artigo 253, receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, que será encaminhada à Mesa para tramitação.

§ 2º As sugestões que receberem parecer contrário da Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas ao arquivo.

§ 3º Aplicam-se à apreciação das sugestões pela Comissão de Legislação Participativa, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas Comissões.

§ 4º As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à Comissão ou Comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso.

Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de

atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado.

§ 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto.

§ 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão.

§ 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes. [...]

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

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

§ 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

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

Da análise dos artigos colacionados, pertencentes ao Título VIII do mencionado Regimento, que se atina “Da Participação da Sociedade Civil”, é possível se inferir que, realizado o credenciamento (artigo 259), as “entidades” da sociedade civil, bem como os sindicatos, empresas, ONGs e entidades de classe podem participar do processo legislativo (artigo 259), tanto por meio de audiências públicas (artigos 255 e 256), quanto oferecendo sugestões, pareceres técnicos, exposições e propostas de variados gêneros (artigo 254), o que pode ser feito mediante a indicação de um representante, o qual ficará responsável perante a Casa quanto às informações e opiniões prestadas em nome da entidade (artigo 259, parágrafo 1º).

Uma interpretação mais elástica desses dispositivos permite afirmar que a Câmara dos Deputados “possui” uma espécie de “cadastro de lobistas”, aptos a apresentarem sugestões, pareceres, prestar informações etc., noutras palavras, influírem nas tomadas de decisão, o que tanto confirma a possibilidade da atividade do *Lobbying*, quanto sinaliza a sua regulamentação.

Embora não seja possibilitada a participação de grupos pequenos (apenas associações, entidades e instituições da sociedade civil formalizadas – inteligência do artigo 259), vislumbra-se essa possibilidade de participação e, principalmente, de influência no processo de tomada de decisão, o que se perfaz num importante argumento para a regulamentação do exercício da atividade do *Lobbying* e da sua observância enquanto um direito universal²⁷³.

4.5 Sanções e Punições – Combate ao *Lobby Ilícito*

Toda vez que o exercício da atividade do *Lobbying* seja desempenhado sem a estrita observância das condições exigidas pela atividade (caso do registro/cadastramento), ou quando os órgãos de controle (dos poderes Executivo e Legislativo de qualquer uma das esferas da federação) identificarem casos de não divulgação de dados e informações cuja declinação seja obrigatória, ou declarações falsas ou omissivas, ou demais casos em que se faz necessária a prestação de contas, ou, ainda, sempre que extrapoladas as limitações que devem ser impostas à atividade, entende-se que os lobistas, assim como os agentes públicos e políticos envolvidos, devem ser sancionados e punidos.

Nos Estados Unidos, conforme se anotou na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.2 – O *Lobbying Disclosure Act* e suas emendas, por meio do *Lobbying Disclosure Act*, de 1995 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), mais especificamente em sua Seção nº 7, estão previstas sanções e punições nas esferas Cível e Criminal:

PENAS. [2 U.S.C. 1606]

(a) PENA CIVIL. — Todo aquele que, conhecendo, deixar de —

²⁷³ Paralelamente, cumpre destacar que no âmbito do Senado Federal não há regulamentação semelhante, sendo certo que a única menção de participação da sociedade civil em seu Regimento Interno se dá quanto à realização de audiências públicas (artigo 90, inciso II), inserido por força do artigo 58, § 2º, II da Constituição Federal.

- (1) sanar ou corrigir uma proposta dentro de 60 dias a contar da notificação do defeito pela Secretaria do Senado ou pela Secretaria da Câmara dos Deputados; ou
- (2) cumprir qualquer outra previsão desta Lei; deverá, mediante comprovação de tal violação consciente por meio da preponderância de provas, sujeitar-se à aplicação de uma multa civil limitada ao valor de US\$ 200.000 dólares dos Estados Unidos, dependendo da extensão e gravidade da violação.
- (b) PENA CRIMINAL.— Todo aquele que, conhecendo e agindo de forma corrupta, incorrer no descumprimento de qualquer dispositivo desta Lei, deverá se sujeitar à pena de reclusão por período não superior a 5 anos, ou ser multado na forma do Título nº 18, do United States Code, ou ambos.²⁷⁴

Inferese do dispositivo legal que, na seara Cível, todo aquele que conscientemente não emendar, sanar ou corrigir uma proposta (de influência na tomada de decisão) dentro do prazo de 60 dias após a notificação feita pelas secretarias do Senado ou da Câmara, ou, também conscientemente, descumprir qualquer outro dispositivo do *Lobbying Disclosure Act*, estará sujeito à aplicação de uma multa cujo teto está limitado a US\$ 200 mil (duzentos mil dólares dos Estados Unidos).

Na esfera Criminal, poderá ser condenado à reclusão pelo período máximo de cinco anos, ou multado, ou ambos, todo aquele que, conscientemente e de forma corrupta, não cumprir qualquer dispositivo do *Lobbying Disclosure Act*.

Ademais, nos Estados Unidos, por disposição do próprio *Lobbying Disclosure Act* (Seção nº 6), toda vez que os órgãos de controle verificarem casos de atuação de “lobistas” com a falta de registro, ou a não prestação de contas, ou o não atendimento a uma notificação de correção de uma proposta (de influência na tomada de decisão), por exemplo, esses devem ser reportados/denunciados à Procuradoria-Geral do Distrito de Columbia (DC – Washington: *United States Attorney for the District of Columbia*) a fim de que sejam adotadas as medidas judiciais cabíveis em cada caso.

²⁷⁴ “PENALTIES. [2 U.S.C. 1606] – (a) CIVIL PENALTY.—Whoever knowingly fails to — (1) remedy a defective filing within 60 days after notice of such a defect by the Secretary of the Senate or the Clerk of the House of Representatives; or (2) comply with any other provision of this Act; shall, upon proof of such knowing violation by a preponderance of the evidence, be subject to a civil fine of not more than \$200,000, depending on the extent and gravity of the violation. (b) CRIMINAL PENALTY.—Whoever knowingly and corruptly fails to comply with any provision of this Act shall be imprisoned for not more than 5 years or fined under title 18, United States Code, or both.” (UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. Lobbying disclosure act: definitions [2 U.S.C. 1602]. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm>. Acesso em: 28 set. 2014. Tradução nossa).

Paralelamente, no Brasil, as penas e sanções devem ser direcionadas nesse mesmo sentido.

Os órgãos de controle, como é o caso da Controladoria-Geral da União (Poder Executivo Federal), devem ter competência para fiscalizar o exercício da atividade e, igualmente, serem obrigados a denunciar para as procuradorias competentes (de cada esfera de atuação) os casos irregulares a fim de que as medidas judiciais sejam tomadas.

No Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (o qual será melhor estudado mais à frente, na Parte II – Capítulo 5, e cujo texto integral encontra-se no Anexo), verifica-se que não há um tópico específico sobre sanções e punições (tal como existe nas legislações de *Lobby* estadunidense, canadense e chilena, por exemplo), o que se entende necessário e, de igual forma, poucas são as punições previstas pulverizadas ao longo do seu texto:

Art. 4º. É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo.

Parágrafo único. A infração ao disposto no caput acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei. [...]

Art. 7º, § 5º. A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 6º. Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962. [...]

Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

§ 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no caput, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

Compreende-se, pois, imprescindível que sanções e punições sejam previstas em uma “Lei de *Lobby*” brasileira, no intuito de inibir a corrupção, o tráfico de influências, os atos de improbidade e outras tantas mazelas que configuram o *Lobby* ilícito, praticado, não raras vezes, por agentes públicos, agentes políticos e lobistas, devendo, por certo, ser combatido com veemência.

Não há, contudo, como se tratar das previsões de sanções e punições a serem impostas aos agentes públicos e políticos e lobistas sem se abordar, ainda que brevemente, a questão da responsabilidade.

A responsabilidade dos agentes públicos (incluídos os políticos) é definida, conforme leciona Odete Medauar, como sendo “*O descumprimento de deveres e a inobservância de proibições [que] acarretam consequências para a o agente público*”.²⁷⁵

Tradicionalmente essas consequências ensejam três tipos distintos de responsabilidade para os agentes, tal como aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “*O servidor público sujeita-se à responsabilidade civil, penal e administrativa decorrente do exercício do cargo, emprego ou função. Por outras palavras, ele pode praticar atos ilícitos no âmbito civil, penal e administrativo*”.²⁷⁶

A responsabilidade civil compreende uma ordem patrimonial e está prevista no artigo 186, do Código Civil (Lei nº 10.406/2002), e implica na máxima de que toda vez que um indivíduo causar dano a outro, o primeiro deverá reparar o segundo. Igualmente, essa previsão está incluída na Constituição Federal, por meio do artigo 37, parágrafo 6º, o qual trata sobre o ilícito civil.²⁷⁷

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 37, § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Cumprе anotar, ainda, que a configuração do ilícito civil é verificada mediante a presença de quatro elementos: a) ação ou omissão; b) culpa ou dolo; c) nexo de causalidade

²⁷⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 325-329.

²⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 608.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 608.

entre a ação ou omissão e o dano gerado; e d) a verificação de dano material ou moral. Quando ocasionado por um agente público, há que se verificar, ainda, se ele causou dano para o Estado ou se para terceiros, o que implicará na possibilidade de responsabilização do próprio Estado (caso o dano atinja terceiros – responsabilidade objetiva do Estado, com direito de regresso contra o agente público causador do dano).²⁷⁸

No que concerne à responsabilidade penal, ela é verificada toda vez que o agente público comete um crime ou uma contravenção penal, previstos em lei penal (Código Penal e leis penais extravagantes), e cuja competência é exclusiva da União, com fulcro no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal: “*Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*”.

Para a configuração do ilícito penal, igualmente há que se verificar a presença de: a) ação ou omissão; b) culpa ou dolo; c) nexo de causalidade, e, também, d) dano ou risco de dano (por exemplo, a tentativa de se cometer um determinado crime contra o Estado).²⁷⁹

Quanto à responsabilidade administrativa, anota Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

O servidor responde administrativamente pelos ilícitos administrativos definidos na legislação estatutária e que apresentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil: ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e dano.

Nesse caso, a infração será apurada pela própria Administração Pública, que deverá instaurar procedimento adequado a esse fim, assegurando ao servidor o contraditório e a ampla defesa, como os meios e recursos a ela inerentes, nos termos do artigo 5º, LV, da Constituição.²⁸⁰

Ao lado dessa classificação tricotômica da responsabilidade dos agentes públicos, tem-se a responsabilização política, a qual implica na suspensão, por meio de decisão judicial, de direitos políticos, e que já está, também, sedimentada na doutrina nacional. Seu respaldo legal são os incisos III e V, do artigo 15, da Constituição Federal:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...]

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; [...]

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Nota-se que os agentes públicos (e políticos e lobistas) igualmente se sujeitam à responsabilidade política sempre que condenados por improbidade administrativa.

²⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. p. 608-609.

²⁷⁹ Ibidem, p. 611.

²⁸⁰ Ibidem, p. 610.

Para José Roberto Pimenta Oliveira²⁸¹, no entanto, na Constituição Federal são encontrados nove tipos de responsabilidade, o que inova a análise dogmática do instituto jurídico, uma vez que reconhece a perda total de funcionalidade da classificação tricotômica da responsabilidade, ainda em voga e muito utilizada.

Segundo o autor a Lei Maior deixou de fornecer sustentação para a afirmação doutrinária da existência apenas da classificação tricotômica da responsabilidade dos agentes públicos: civil, penal e administrativa.²⁸²

Hodiernamente, a responsabilidade dos agentes públicos deve ser abordada não mais de forma isolada, senão integrada, de modo a formar um “sistema de responsabilidade”, o qual leva em consideração quatro elementos normativos indissociáveis: o bem jurídico protegido, a configuração do ilícito, a delimitação das sanções e a regulação do processo estatal.²⁸³

A improbidade é sustentada pelo autor como possuindo autonomia constitucional, sendo certo que a Constituição impõe o reconhecimento das seguintes “*esferas gerais autônomas de responsabilidade dos agentes públicos*”, aplicáveis a quaisquer agentes públicos²⁸⁴:

- (1) a responsabilidade por ilícito civil (art. 37, § 6º);
- (2) a responsabilidade por ilícito penal comum (art. 22, I);
- (3) a responsabilidade por ilícito eleitoral (art. 14 e 2, I);
- (4) a responsabilidade por irregularidade de contas (art. 71, VIII);
- (5) a responsabilidade por ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º).²⁸⁵

Devido ao fato de ter sido constitucionalmente restringida a determinados agentes ou categorias de agentes públicos, José Roberto Pimenta Oliveira afirma a existência, também, das “*esferas especiais autônomas de responsabilidade dos agentes públicos*”:

- (6) a responsabilidade político-constitucional, consubstanciada na previsão de crimes de responsabilidade passíveis de cometimento por determinados agentes políticos ou servidores estatais, nos termos dos artigos 29-A, §§ 2º e 3º; 50; 52, I, II; 85; 96, III; 102, I, “c”; 105, I, “a”; e 108, I, “a”;
- (7) a responsabilidade político-legislativa, consistente na decretação da perda do mandato parlamentar, pelas infrações previstas no artigo 55;
- (8) a responsabilidade administrativa, incidente, excluídos os cargos políticos, sobre todos os titulares de cargo, função e emprego público (art. 41, §1º, II), no âmbito da Administração Direta e Autárquica de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sobre os contratados para atender a

²⁸¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p. 86.

²⁸² Ibidem, p. 74.

²⁸³ Ibidem, p. 82.

²⁸⁴ Ibidem, p. 86.

²⁸⁵ Ibidem, p. 86.

necessidade de excepcional interesse público (art. 37, IX), e sobre ocupantes de empregos governamentais em pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta (art. 173, § 1º, II).²⁸⁶

Finalmente, tendo em vista a inexistência de autonomia do regime sancionatório previsto na Lei Maior, encontra-se a “*esfera geral de responsabilidade dos agentes públicos, não autônoma, derivada da*”:

(9) responsabilidade pela prática de discriminação atentatória do direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI), tipificada sob o rótulo de abuso de autoridade (cf. art. 103-B).²⁸⁷

Essa novel classificação, para além de inovar quanto à tradicional classificação tricotômica da responsabilidade dos agentes públicos, por certo ultrapassada, ganha notada importância ao passo que redimensiona o fenômeno da responsabilidade a partir dos seus próprios fundamentos constitucionais.

Na sequência as sanções e punições que devem ser previstas aos agentes públicos, agentes políticos e lobistas que incorrerem na prática do *Lobby* ilícito, quando da regulamentação do *Lobbying*, também levarão em conta a novel classificação da responsabilidade apresentada.

4.5.1 Aplicáveis ao Agente Público

Em linhas gerais, para os três sujeitos envolvidos na prática do *Lobbying*, os lobistas (ativos) e os agentes públicos e os agentes políticos (passivos), a regulamentação do *Lobby* deve estabelecer a aplicação de multa (com valores definidos gradualmente, conforme a gravidade do caso) e a cominação de pena de reclusão (também de forma graduada, conforme a gravidade do ato) para todos os sujeitos que violarem qualquer um dos dispositivos da “Lei de *Lobby*” brasileira.

Parece salutar, também, que a regulamentação discipline expressamente a proibição de dar (para os sujeitos ativos) e de receber (para os sujeitos passivos) entre si ou por parte de empresas, entidades, departamentos, organismos e representações de Estados estrangeiros (independentemente de todos esses exemplos terem, ou não, um lobista contratado ou empregado/vinculado e, via de consequência, registrado para influenciar o

²⁸⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p. 86.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 86.

processo de tomada de decisão) quanto a: doações, cortesias, presentes e “brindes” que possuam significativo valor econômico (valor de teto a ser estabelecido); convites para jantares, festas e eventos de cunho social organizados/proporcionados pelos sujeitos ativos; passagens aéreas, marítimas ou rodoviárias, viagens e excursões em geral; entre outros tantos benefícios que possam ser empregados com a finalidade de se conseguir um “melhor” convencimento por parte dos tomadores de decisão.

Especificamente quanto aos agentes públicos²⁸⁸, deve ser prevista, ainda, a aplicação de multa, a perda da função pública e a perda dos direitos políticos (art. 15, cumulado com o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal), na área Cível – *responsabilidade por ilícito civil* e seus efeitos –, e a dos artigos do Código Penal que cuidam, entre outros, do emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315), da concussão (art. 316), da corrupção passiva (art. 317) e da prevaricação (art. 319), na área Criminal – *responsabilidade por ilícito penal comum* e seus efeitos.

No âmbito administrativo, há que se colocar, primeiramente, que a *responsabilidade administrativa* porquanto engloba “*ilícitos funcionais*”²⁸⁹, pode ser atribuída apenas aos agentes públicos (sentido restrito) – portanto, não aplicada aos agentes políticos e aos lobistas.

Assim, toda vez que os agentes públicos cometerem uma irregularidade em decorrência da sua função, deverão ser responsabilizados administrativamente.

Infrações de menor potencial devem ensejar a aplicação de advertências e suspensões (anotadas em prontuário), bem como, em casos mais graves fomentar a abertura de processo administrativo disciplinar - PAD, o qual pode cominar na exoneração do agente público (ou demissão, nos casos de agentes contratados pelo regime de emprego – CLT), devendo, em todos os casos, sempre ser assegurado o contraditório e a ampla defesa.

²⁸⁸ Entende-se por agentes públicos “os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 249-250).

²⁸⁹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p. 126.

No bojo, também, da *responsabilidade administrativa*, deve-se incluir a *responsabilidade por ofensa a códigos de ética*²⁹⁰(a respeito dos códigos de ética e de conduta, apontou-se o Item 4.4.2.5).

Conforme destaca José Roberto Pimenta Oliveira, no âmbito do Poder Executivo Federal:

A única penalidade impositiva a agente público pelo descumprimento do Código de Ética é a sanção de advertência, mas respeitada o sistema de tipificação previsto no regime jurídico único da União. O processo sancionatório deve cumprir as ilações do devido processo legal. Na ausência do regramento da Lei nº 8.112/90, o processo regulado em Decreto só é aplicável, no que não contrariar ou reduzir garantia processual cristalizada na Lei Geral de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99).

Destas observações resta cristalino que os acentuados Códigos de Ética não constituem esfera de responsabilização autônoma de agentes públicos. Relativamente aos servidores estatais federais, porque não impõe qualquer tipo de sanção autônoma, com embasamento legal.²⁹¹

Os agentes públicos se sujeitam, outrossim, à *responsabilidade por ato de improbidade administrativa*. No caso, a regulamentação do *Lobby* deve fazer menção direta à aplicação da pena prevista no artigo 12, da LIA (Lei nº 8.429/92), que impõe, entre outros, a perda dos bens e valores acrescidos ao patrimônio do agente de forma ilícita e o ressarcimento do dano.

Deve-se registrar, por oportuno, que os atos de improbidade administrativa recebem a tipificação de crime de responsabilidade e, como tal, devem ser processados a rigor da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade).

Nota-se, por oportuno, que no Projeto de Lei nº 1.202/2007 (cujo texto integral se encontra no Anexo), foi incluída em seu artigo 9º, a proibição de percepção de qualquer vantagem, benefício, cortesia, presentes, entre outros (com valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência – UFIR, até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o seu valor econômico – questão que, todavia, será melhor analisada nas críticas ao Projeto, no Item 5.3), por parte dos agentes públicos e políticos, o que configuraria ato de improbidade, devendo ser punida à luz do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (LIA), bem como a cominação de pena de demissão a bem do serviço público (igualmente, apenas para os agentes que praticarem esse tipo específico de improbidade), disciplinada no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

²⁹⁰ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p 136.

4.5.2 Aplicáveis ao Agente Político

Não obstante as previsões gerais que devem ser impostas aos sujeitos ativos e passivos, conforme se anotou no item anterior, especificamente quanto aos agentes políticos²⁹², esses também devem se sujeitar a punições e sanções próprias.

Nas searas Cível e Criminal, todavia, as previsões são, praticamente, as mesmas que devem ser impostas aos agentes públicos, isto é, entende-se que deve ser prevista a aplicação de multa e a perda dos direitos políticos (art. 15, cumulado com o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal), na área Cível – *responsabilidade por ilícito civil* –, e a dos artigos do Código Penal que cuidam, entre outros, do emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315), da concussão (art. 316), da corrupção passiva (art. 317) e da prevaricação (art. 319), na área Criminal – *responsabilidade por ilícito penal comum*.

Devem se sujeitar, também, à *responsabilidade político-legislativa* (decisão tomada pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal), acredita-se que a legislação que regule o *Lobby* no Brasil deve fazer menção expressa à possibilidade de perda de mandato (cassação) dos agentes políticos que infringirem a regulamentação em comento, com base no artigo 55, incisos IV (perda do mandato em razão da suspensão dos direitos políticos) e VI (perda do mandato em razão de condenação criminal com sentença transitada em julgado), da Constituição Federal (nota-se, nesse sentido, o vínculo com a seara Criminal – a perda de mandato eletivo é um dos efeitos da condenação penal, conforme artigo 92, do Código Penal), e que pode resultar, ademais, na inelegibilidade do agente político.

Dentro dessa “responsabilidade parlamentar”, deve-se incluir a *responsabilidade por ofensa a códigos de ética e decoro* (a respeito dos códigos de ética e decoro parlamentar, apontou-se o Item 4.4.2.4), sendo-lhes aplicadas as sanções respectivas, por exemplo, quando do recebimento de vantagens indevidas ou abuso das prerrogativas que

²⁹¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. p. 137.

²⁹² Entende-se por agentes políticos “os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. p. 251-252).

lhes são peculiares, o que pode ensejar a perda do mandato (artigo 55, parágrafo 1º, da Constituição Federal).

Os agentes políticos se submetem, outrossim, à *responsabilidade político-constitucional* toda vez que cometerem crimes de responsabilidade, sendo-lhes aplicados, no que couber, os artigos 29-A, parágrafos 2º e 3º; 50; 52, I, II; 85; 96, III; 102, I, “c”; 105, I, “a”; e 108, I, “a”, da Constituição Federal.

Assim como os agentes públicos, os políticos também podem ser responsabilizados por *improbidade administrativa*, a rigor da LIA (Lei nº 8.429/92) e da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50).

Por fim, devem estar submetidos à *responsabilidade por ilícito eleitoral* com a consequente perda do mandato, perda dos direitos políticos, atribuição de inelegibilidade, entre outros.

4.5.3 Aplicáveis ao Lobista

Afora as previsões que devem ser impostas indistintamente a agentes públicos e políticos e a lobistas, quanto a esses últimos, devem recair sanções e punições específicas.

Na esfera Cível, *responsabilidade por ilícito civil*, vislumbra-se, portanto, a necessidade de aplicação de multa e a possibilidade de perda dos direitos políticos (art. 15, cumulado com o artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal).

Na Criminal, *responsabilidade por ilícito penal comum*, deve ser prevista a aplicação, entre outros, dos artigos 332 e 333, do Código Penal, que tratam dos casos de tráfico de influência e corrupção ativa, respectivamente.

Os lobistas se sujeitam igualmente à *responsabilidade por ato de improbidade administrativa*, uma vez que a rigor do artigo 3º, da LIA (Lei nº 8.429/92), todos aqueles, que não sendo agentes públicos (em sentido amplo), concorrerem para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiarem, direta ou indiretamente, também devem ser sancionados pela Lei: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Assim, os lobistas (profissionais e amadores) ficam sujeitos às sanções e punições previstas na LIA e na Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50), situação que deve ser levada em consideração quando da regulamentação da prática do *Lobby* no País.

Finalmente, em meio ao que se pode denominar “esfera profissional” a regulamentação deve prever a cassação do registro/credenciamento do lobista, bem como disciplinar a vedação ao exercício da atividade de *Lobbying* durante um determinado período de tempo. Seriam os casos, por exemplo, dos lobistas que praticassem uma irregularidade passível de sanção ou a prática do *Lobby* ilícito, ou então o não respeito à “quarentena” (caso de pessoas que se ativaram, recentemente, em cargos – eletivos ou não –, funções e empregos do Legislativo ou do Executivo e lidaram diretamente com os processos de tomada de decisão), respectivamente.

Do teor do Projeto de Lei nº 1.202/2007 (cujo texto integral se encontra no Anexo), pode-se verificar que a cassação do registro/credenciamento do lobista que infringir a lei, especificamente nos casos em que o exercício do *Lobbying* provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de o lobista vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo, e em que a prestação de contas não for feita, ou for falsa ou omitida, foi prevista nos artigos 4º, parágrafo único, e 7º, parágrafo 5º, respectivamente.

CAPÍTULO 5 AS TENTATIVAS FRUSTRADAS DE NORMATIZAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL EO PROJETO DE LEI Nº 1.202/2007

5.1 Tentativas Frustradas

Desde a década de 1970, vem sendo discutida no Brasil a tentativa de se regulamentar a atividade do *Lobby*. Contudo, tem-se por certo que a primeira iniciativa dessa monta surgiu apenas no início dos anos 1980, com a apresentação formal de um projeto de lei de autoria do parlamentar Marco Maciel, então Senador pelo Estado de Pernambuco pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atual Democratas – DEM), com o que passou a ser conhecido por “Projeto Marco Maciel”.

Outras propostas, no entanto, vieram a sucedê-lo, na tentativa de regulamentar a matéria. Dentre as quais, cabe destacar: o Projeto de Resolução da Câmara – PRC nº 337/85, de autoria do deputado Francisco Dias (PMDB-SP); o Projeto de Lei nº 619/95, de autoria do deputado Davi Alves Silva (DEM-MA); o Projeto de Resolução do Senado nº 72/95, de relatoria do senador Lúcio Alcântara; o PRC nº 83/96, do deputado José Fortunati (PT-RS); o PRC nº 87/00, de autoria do deputado Ronaldo Vasconcelos (DEM-MG); o PRC nº 203/01, do deputado Walter Pinheiro (PT-BA); o Projeto de Lei nº 6.928/02, da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM); o Projeto de Lei nº 1.713/03, do deputado Geraldo Resende (PPS-MS); o PRC nº 107/03, de autoria do deputado Francisco Rodrigues (DEM-RR); e o Projeto de Lei nº 5.470/05, de autoria do deputado Ricardo Zarattini Filho (PT-SP), que, por ter sido devolvido ao autor e arquivado em razão de ter sido anteriormente apresentado em uma sessão legislativa e, em seguida, rejeitado (então, sob o número PL 1713/2003), foi reapresentado em 2007 por seu filho, o deputado Carlos Zarattini (PT-SP), sob o nº 1.202/07.

Todos os Projetos de Lei e de Resolução da Câmara e do Senado aqui elencados, serão, ainda que com brevidade, estudados, dando-se, contudo, maior ênfase ao primeiro e pioneiro projeto de legalização do *Lobby* no Brasil, o Projeto Marco Maciel, bem como ao último, e ainda com chances de ser convertido em norma jurídica, o Projeto de Lei nº 1.202/2007, do deputado federal, Carlos Zarattini.

5.1.1 O Projeto Pioneiro de Marco Maciel

Marco Maciel (1940) empreendeu a elaboração do primeiro, e um dos principais, projetos de lei com a finalidade de regulamentar a atividade do *Lobby* no Brasil: o Projeto de Lei nº 25/1984, o qual passou a ser conhecido na história política do País como Projeto Marco Maciel.

Foi embasado, grande parte, na regulamentação do *Lobby* estadunidense de 1946, o *Federal Regulation of Lobbying Act* (dispositivo legal abordado reiteradas vezes na Parte I – Capítulo 2 – Item 2.1 – A primeira normatização do *Lobby* no mundo), chegando a ser criticado por Andréa Cristina de Jesus Oliveira por, justamente, ao parecer uma tradução da mencionada lei estrangeira, ele “impossibilita que algumas peculiaridades do sistema político e cultural brasileiros sejam atendidas”, mas reconhece, a autora, pontos positivos.²⁹³

Sem nunca, sequer, ter chegado a passar por deliberação na casa do Senado Federal, onde foi proposto, o Projeto Marco Maciel pautava-se na alteração da redação do art. 60, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de incluir nesse dispositivo os grupos (de pressão) formados pelos órgãos de representação dos servidores públicos federais, uma vez que, no próprio ano de 1984, esse mesmo Regimento passou a aceitar o credenciamento de entidades associativas mais representativas (já que as federações e confederações, de grau superior, já eram permitidas).²⁹⁴

De cópia idêntica ao anterior, Marco Maciel deu entrada novamente, em 1989, ao Projeto de Lei PLS nº 203/89, o qual foi aprovado pelo Senado, mas que, enviado para a Câmara em 1990, foi paralisado e ali “dorme” até os dias de hoje, sob o nº 6.137/90.²⁹⁵

Seu conteúdo versava, entre outros, a que as pessoas físicas e jurídicas interessadas em atuar junto à Administração Pública a fim de influenciar nos processos decisórios: fossem registradas para poderem praticar o *Lobby*; encaminhassem às mesas da Câmara e do Senado Federal a declaração dos gastos relativos à sua atuação nas casas do Congresso

²⁹³ OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. p. 213.

²⁹⁴ RODRIGUES, Ricardo. A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In: *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 30, p. 55-63. Jan./fev. 1996. p. 55.

²⁹⁵ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 61.

Nacional, discriminando as importâncias superiores a 21 ORTN; indicassem suas atividades e matérias de interesse; informassem o recebimento de quaisquer doações acima de 21 ORTN e as despesas realizadas fora do Congresso Nacional, mas que guardassem pertinência à atividade de influenciar nos processos de tomada de decisão; para além de outras prestações de contas.²⁹⁶

Mais ainda, como assinalou Ricardo Rodrigues, o dito Projeto possuía pontos positivos, mas também algumas limitações (enfoque apenas no Legislativo e sanções muito brandas):

[...] o projeto de lei de iniciativa do senador Marco Maciel representa um passo largo no caminho para regulamentar a atividade do lobby no Brasil. Além de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos grupos de interesse ou de pressão na formulação de políticas públicas numa democracia moderna, o projeto procura dotar o Poder Legislativo de instrumentos para tornar as atividades desses grupos mais transparentes e coibir possíveis abusos. Busca, afinal, demarcar a tênue linha que separa o lobby do tráfico de influências. [...] Uma primeira crítica que podemos dirigir ao projeto de lei em análise é que ele está por demais influenciado pela lei de lobby norte-americana e, por essa razão, não leva em conta muitas das peculiaridades da cultura política brasileira. [...] Por outro lado, os demais poderes da República também se constituem alvos de lobistas. [...] Uma segunda crítica diz respeito à natureza das sanções propostas no projeto de lei para o caso de infrações. Em nossa opinião, a simples "advertência e, em caso de reincidência, a cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso" são punições por demais brandas para coibir o descumprimento da lei.²⁹⁷

Contando com alguns erros, mas também com inúmeros acertos, o Projeto Marco Maciel se constituiu num marco à tentativa assaz antiga de se normatizar o *Lobby* no Brasil, ensejando a propositura de novos projetos de lei, tanto no Senado como na Câmara, nos anos que se sucederam, bem como na atualidade, enquanto se espera o final das deliberações do Projeto “Carlos Zarattini”.

5.1.2 Outras Tentativas de Normatização Frustradas

Frente à “frustração” do Projeto Marco Maciel, outras propostas se sucederam a fim de que a matéria fosse regulamentada.

²⁹⁶ FARHAT, Said. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. p. 61-62.

²⁹⁷ RODRIGUES, Ricardo. A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. In: *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 30, p. 55-63. Jan./fev. 1996. p. 57-60.

Uma das primeiras delas foi o Projeto de Resolução da Câmara – PRC nº 337/85, de autoria do deputado Francisco Dias (PMDB-SP), que pretendia alterar a redação do artigo 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de incluir, dentre os beneficiários pelo credenciamento, na qualidade de grupos de pressão ou lobistas, os órgãos responsáveis pela representação dos funcionários públicos e os sindicatos (à exceção das federações e confederações).²⁹⁸

Em seguida, o Projeto de Lei nº 619/95, de autoria do deputado Davi Alves Silva (DEM-MA), visava disciplinar a atividade dos grupos de interesse ou *Lobby* das prefeituras municipais junto ao Congresso Nacional e aos demais órgãos da Administração Pública Federal, e o Projeto de Resolução do Senado nº 72/95, de relatoria do senador Lúcio Alcântara, também almejava a legalização do *Lobby* no País.²⁹⁹

Depois, o PRC nº 83/96, do deputado José Fortunati (PT-RS), pretendeu o credenciamento dos interessados em exercer atividades voltadas a influir nos processos de tomada de decisão do Legislativo, bem como regulamentar o exercício da atividade dos grupos de pressão ou *Lobby*.³⁰⁰

Os PRCs nº 87/00, de autoria do deputado Ronaldo Vasconcelos (DEM-MG), e nº 03/01, do deputado Walter Pinheiro (PT-BA), em seguida, procuraram disciplinar a atividade dos grupos de pressão, *Lobby* e assemelhados junto à Câmara dos Deputados.³⁰¹

Já o Projeto de Lei nº 6.928/02, da deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), pretendeu a criação de um estatuto para o exercício da democracia participativa (em correspondência ao disciplinado no art. 14, I, II e III, da Constituição Federal), visando conceituar a atuação das pessoas físicas e jurídicas interessadas em atuar junto à Administração Pública Federal, bem como definir a sua forma de atuação.³⁰²

Por fim, o Projeto de Lei nº 1.713/03, do deputado Geraldo Resende (PPS-MS), inovou frente à tentativa de regulamentar a atividade dos agentes de pressão junto à Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes e no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como o PRC nº 107/03, de autoria do deputado

²⁹⁸ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 41.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 41.

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 41.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 42.

³⁰² *Ibidem*, p. 42.

Francisco Rodrigues (DEM-RR), o qual visava criar um registro e disciplinar a atividade dos interessados em atuar junto à Câmara dos Deputados, no intuito de informar e influenciar nos processos de tomada de decisão da Casa.³⁰³ Tal como a quase totalidade dos projetos anteriores descritos, esses dois também foram arquivados ou apensados a outros.

5.2 O Projeto de Lei Nº 1.202/2007 – O Projeto “Carlos Zarattini”

O Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007 (cujo texto integral encontra-se no Anexo), de autoria do deputado federal, Carlos Zarattini (PT-SP), que propõe “*disciplinar a atividade do ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal*”, busca consolidar várias das proposições feitas nas tentativas de normatização anteriores, bem como conjugar a experiência da legalização do *Lobby* no exterior, a fim de reunir argumentos favoráveis à conversão do seu Projeto de Lei em norma jurídica.

Anteriormente, o Deputado Ricardo Zarattini Filho, pai do Deputado Carlos Zarattini e autor do Projeto de Lei nº 5.470/2005 (o qual gerou, por reproposição, o Projeto de Lei nº 1.202/2007), teve, contudo, o seu Projeto de Lei devolvido para emendar a proposição, por confrontar com o disciplinado no art. 67, da Constituição Federal, combinado com os arts. 110 e 137, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Reposto, o Projeto de Lei nº 1.202/2007 visa regulamentar, entre outros, as atividades de lobista e as empreendidas pelos grupos de pressão ou de interesse; promover o credenciamento das pessoas físicas e jurídicas que, no âmbito da Administração Pública Federal, pretendam influir no processo de tomada de decisões administrativas ou legislativas; e colocar à apreciação do Tribunal de Contas da União as declarações encaminhadas que devem conter a discriminação de suas atividades, a natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração, principalmente, quanto a pagamentos a pessoas

³⁰³ MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito*: série Pensando o Direito. Grupos de interesse (Lobby), n. 8. p. 42.

físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor seja superior a 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR.

Atualmente, o Projeto de Lei nº 1.202/2007 está “aguardando designação de relator” na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), na Câmara dos Deputados.

Conforme já sinalizado reiteradas vezes, o Projeto em comento, embora possua pontos positivos, carece, ainda, de correções e adaptações, como se verá a seguir.

5.3 Críticas e Recomendações ao Projeto de Lei nº 1.202/2007 à Luz do Direito ao *Lobbying*

As críticas e recomendações tecidas à continuação são feitas à luz do quanto versado nesta dissertação sobre o direito e o exercício ao *Lobbying*, que encontram fundamentos na Constituição Federal (robustecida pelas convenções internacionais anticorrupção) e estão em harmonia com inúmeros diplomas legais, sendo certo abrangerem o livre exercício da atividade de representação de interesses do cidadão ou de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão, em determinadas áreas de atuação, devendo a sua prática observar determinadas condições, obrigando-se ainda, à prestação de contas e ao controle por parte do Poder Público.

Assim, como apontado, primeiro há de se reconhecer pontos positivos no Projeto “Carlos Zarattini”, o Projeto de Lei nº 1202/2007.

A identificação e explicação, ou melhor dizendo, a definição dos elementos que constam do corpo do Projeto, tais como, “lobby”, “lobista”, “presente”, “recompensa”, “dirigente responsável”, entre outros (artigo 2º), privilegiam o entendimento e a compreensão do Projeto e facilitam a especificação dos dispositivos nele contidos (nota-se, nesse aspecto, uma sintonia com as legislações estadunidense, de 1995, e chilena, de 2014, que se valem desse mesmo recurso; igualmente, observa-se uma tendência nacional a adoção de definições de termos usados em uma determinada lei para facilitar sua compreensão; à guisa de exemplo, cita-se a Lei Geral de Parcerias, Lei nº 13.019/2014, a qual, em seu artigo 2º, traz a definição, entre outros, dos termos “organização da sociedade civil”, “administração pública”, “parceria” e “dirigente”).

A obrigatoriedade da inscrição (artigo 3º), por meio de credenciamento, e a imposição de prestação de contas (artigo 7º), apenas para os lobistas que percebam remuneração ou pagamento (exceção prevista no artigo 10), constituem-se em pontos positivos que também merecem ser reconhecidos. Quanto a esse último, aliás, há a previsão de que determinados dados sejam divulgados/disponibilizados por meio de relatórios anuais pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o que navega a favor da maior abertura de dados oficiais e da transparência do Poder Público.

A previsão da proibição de percepção de “presentes”, “cortesias”, “recompensas”, entre outras vantagens, com valor econômico igual ou superior a 500 UFIR, até que o TCU fixe seu valor, que possam afetar o processo de tomada de decisão (artigo 9º), com a cominação das penas previstas no artigo 12, inciso I, da LIA (Lei nº 8.429/92), e de demissão “a bem do serviço público”, deve, igualmente, ser elogiada.³⁰⁴

No que tange, ainda, à proibição de percepção de “presentes”, “cortesias”, “recompensas”, entre outras vantagens, acredita-se satisfatória a inclusão da extensão da proibição aos demais indivíduos que possuem ligação com os agentes públicos e políticos (“públicos”, por grafia do Projeto): “cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse” (artigo 2º).

Ademais, deve ser valorizada a inclusão da obrigação de os lobistas credenciados participarem de um curso de formação específico, em que se abordarão “as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público”, bem como “noções de ética” e de “métodos de prestação de contas” (artigo 3º, § 8º).

O Projeto de Lei em comento incluiu a previsão da proibição de os lobistas credenciados (pessoas físicas ou jurídicas) influenciarem a criação de uma determinada legislação com o propósito de virem a ser contratados para, posteriormente, influenciarem sua aprovação ou rejeição, sob pena da cassação do seu credenciamento, sem prejuízo da

³⁰⁴ Importa ressaltar, no caso, que a UFIR foi extinta em 26 de outubro de 2000 em decorrência do parágrafo 3º do artigo 29 da Medida Provisória nº 2095-76. Seu último valor para conversão para o Real foi de R\$ 1,0641. Ainda há grande polêmica quanto a sua conversão e substituição por outro índice de correção. Nesse sentido, nota-se que o PL nº 1.202/2007, caso aprovado, poderá enfrentar dificuldades quanto à aplicação desse artigo, notadamente por prever um valor cuja aplicação comporta discussões. Recomenda-se, por oportuno, a emenda do artigo, com a previsão expressa do valor já em moeda corrente. (Receita Federal do Brasil. *Valor da UFIR 95/96/97/98/99/2000*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/pagamentos/pgtoatraso/ufir.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2015.).

apuração da responsabilidade criminal (artigo 4º). Trata-se de medida indispensável para evitar a criação de um “mercado do *Lobby*”.

Por fim, deve ser ressaltada, positivamente, a inclusão da possibilidade de realização de audiências públicas (direito, aliás, previsto no artigo 58, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Federal), com a participação das diversas correntes de opinião, a fim de que sejam discutidas as matérias que sejam de interesse de determinadas pessoas ou grupos desejosos de influenciar a respectiva tomada de decisão (artigo 5º).

No que concerne às recomendações, entende-se que, conjuntamente, devem ser tecidas algumas críticas ao Projeto “Carlos Zarattini”, devido ao fato de se discordar de algumas proposições ou lacunas encontradas no Projeto em análise.

Em primeiro lugar, coloca-se que o Projeto de Lei nº 1.202/2007 deveria ter sido proposto visando a edição de uma lei nacional de *Lobby* e não a edição de uma lei federal de *Lobby*, isto é, com validade, apenas, no âmbito da administração federal, conforme se propôs.

A regulamentação da prática do *Lobbying* deve se dar a nível nacional, ou seja, com a possibilidade de ser aplicada em todas as esferas de poder do território nacional: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Só assim, acredita-se, o direito ao *Lobbying* alcançará seus objetivos, uma vez que, possibilitada a sua prática junto às menores esferas de poder do País, onde há inúmeros interesses em jogo, tão legítimos quanto os de maior vulto e maior destaque, tratados nas esferas superiores, é que ele conseguirá cumprir o seu papel principal: permitir a todos e indistintamente a possibilidade de influenciar qualquer processo de tomada de decisão em que os interesses de determinados cidadãos ou grupos estejam em pauta.

À lei nacional cumpriria a função de reafirmar o direito ao *Lobbying*, assegurando a todos sua prática junto a todas as esferas da Federação, e traçando os contornos básicos a serem observados quando da prática do *Lobby*: imposição de cadastro; dados de declinação obrigatória; mecanismos de divulgação; a prestação de contas em geral; o controle e a fixação de competências, entre outros.

No âmbito de cada ente federado podem ser regulamentadas: o modelo e a forma de cadastramento; sua validade; os locais de reunião com seus membros e funcionários a fim

de saberem dos administrados sobre o quê pretendem influenciar; o modo de apresentação das propostas; entre outras.

Trata-se de medida que permite a identificação dos *Lobbies* no cenário nacional, bem como a dos lobistas que desejam influenciar os processos de tomada de decisão, os quais, por certo, ganham maior transparência em todo o País.

O registro/credenciamento de lobistas, igualmente, é temática importante a ser regulada. Sua obrigatoriedade foi prevista no Projeto de Lei em tela (artigo 3º), porém aplicada apenas aos lobistas que percebam remuneração ou algum tipo de pagamento para exercerem essa atividade (lobistas profissionais).

Compreende-se, no entanto, que a matéria deveria ser proposta no sentido de obrigar a todos os lobistas (profissionais e amadores) a procederem ao credenciamento, o qual, necessariamente, tem que ser gratuito, justamente, para que o direito ao *Lobbying* não seja obstado (no caso, a lei nacional deve prever a obrigatoriedade do registro, ao passo que o meio como se operará o registro/cadastro ficará ao encargo de cada ente federado).

Mais ainda, percebe-se que esse cadastramento, embora obrigatório, deve ser diferenciado, um para lobistas profissionais (com a declinação de mais dados, notadamente, quanto a recebimentos, gastos, encontros, clientes etc.), e outro para lobistas amadores (com menor número de dados e informações prestadas), respeitando, justamente, a grande frequência dos primeiros, e a esporadicidade dos segundos.

Deve-se exigir, outrossim, de ambos, a declinação obrigatória dos interesses perquiridos e quais são os projetos, propostas, leis, atos, entre outros, que desejam influenciar com a finalidade de que um direito ou uma obrigação seja criado, extinto ou alterado.

Tais medidas visam garantir a transparência (ampla, de todos os atos do Poder Público – salvo raras exceções, v. g. casos que envolvam a segurança nacional e que demandem sigilo) e prevenir abusos, como o favoritismo, tanto por lobistas amadores quanto por agentes públicos e políticos.

À guisa de exemplo, cita-se o caso hipotético de um determinado lobista amador que, mesmo nunca tendo praticado o *Lobbying*, mas sabendo ser ele o único fornecedor de cadeiras de rodas do seu município, influencia a criação de uma determinada legislação municipal que visa a compra de cadeiras de rodas para crianças carentes com deficiência.

Ainda que o resultado final alcançado seja bom – as crianças carentes com deficiência acabam por receber as cadeiras de rodas – esse tipo de ato deve ser combatido e receber punição, uma vez que foi praticado com vistas a favorecer ao próprio lobista amador. Isto posto, permite-se verificar que, por meio da obrigatoriedade de credenciamento de todos os lobistas (profissionais e amadores), e a declinação de dados pessoais e dos interesses que buscam influenciar, casos como o do exemplo narrado podem ser coibidos.

Outro ponto que merece ser observado é quanto à proibição (impedimento) do exercício da atividade do *Lobbying* a ser imposto aos agentes públicos e agentes políticos que deixaram recentemente seus cargos (inclusive eletivos), funções e empregos junto aos Poderes Executivo e Legislativo, a fim de que esses não se valham do seu prestígio e influência (contatos) para, com isso, conseguirem – com maior vantagem – influenciar as tomadas de decisão.

Com efeito, o Projeto de Lei em comento veda a participação no acompanhamento de projetos dos indivíduos indicados como representantes de órgãos e entidades (discriminados no artigo 3º, parágrafo 2º) que tenham, nos 12 meses anteriores (à indicação) “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” (artigo 3º, parágrafo 5º).

Compreende-se, no entanto, que essa “quarentena” deve ser imposta por maior período de tempo e não apenas a esses representantes escolhidos pelos órgãos e entidades, senão que a todos os ex-ocupantes de cargos (eletivos ou não), funções e empregos públicos dos Poderes Legislativo e Executivo, a fim de se evitar que esses se valham do seu prestígio e influência para ingerirem “melhor” nas tomadas de decisão.

Esclarece-se que referida “quarentena” deve restringir a atuação do pretenso-lobista no âmbito da sua antiga área de atuação, isto é, não há que se obstar a prática do *Lobbying*, por exemplo, de um Senador da República que, aposentado, passa a representar os interesses de uma ONG junto ao Legislativo do seu município de residência.

Reforça esses entendimentos o paralelo que pode ser traçado com a “quarentena” imposta aos magistrados que, ao se afastarem do cargo em razão de aposentadoria ou exoneração, estão vedados a exercerem a advocacia por um período de três anos, no juízo

ou tribunal do qual se afastaram (artigo 95, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Observa-se, igualmente, que a legislação estadunidense, por meio do *Honest Leadership and Open Government Act*, de 2007, que emendou o *Lobbying Disclosure Act*, de 1995, prevê esse impedimento por um período de dois anos (período popularmente denominado por “*cooling off*”), a ser aplicado aos ex-ocupantes de cargos (inclusive eletivos) e funções e ex-funcionários em geral dos Poderes Legislativo e Executivo.³⁰⁵

Em linhas gerais, vislumbra-se que o Projeto de Lei nº 1.202/2007 carece da adoção de sanções e punições mais rígidas.

Com efeito, do cotejo do Projeto em comento, verifica-se que poucas são as previsões de sanções e punições aos infratores da “Lei” (constatadas, apenas, nos artigos: artigo 4º, parágrafo único; artigo 7º, parágrafo 5º; artigo 9º; e artigo 9º, parágrafo 2º).

A questão é ainda pior quando observado que, ao longo de todo o texto do Projeto, não é feita qualquer menção à aplicação de pena de multa (a previsão desta, enquanto mecanismo de coibição, é verificada nas legislações estadunidense, canadense e chilena e, acredita-se, nas de todos os demais países que já regularizaram a atividade).

Soa incompatível com a proposta de regulamentação do *Lobby* a ausência de penas mais rígidas que, justamente, visem coibir a prática ilícita da atividade (tráfico de influência, corrupção, favoritismos, apenas para citar alguns), e, de igual maneira, que atendam ao grande desafio de mudar a imagem pejorativa da prática do *Lobbying*.

Nesse tocante, observa-se que, das poucas sanções e punições previstas no Projeto, duas delas preveem, apenas, a cominação da pena de cassação do credenciamento dos lobistas: caso das pessoas físicas ou jurídicas que influenciarem a criação de uma determinada legislação com o propósito de virem a ser contratadas para, posteriormente, influenciarem sua aprovação ou rejeição – o que seria a criação de um “mercado de *Lobby*” (artigo 4º, parágrafo único); e os casos de omissão de informações, tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir, ou de constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas (artigo 7º, parágrafo 5º).

³⁰⁵ OFFICE OF THE CLERK [Secretaria da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos da América]. *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*. Disponível em: <http://clerk.house.gov/public_disc/PLAW-110publ81.txt>. Acesso em: 28 nov. 2014.

Outras duas (e mais nenhuma) preveem, todavia, sanções e punições pouco mais rígidas. É o caso do “servidor público ou agente político” que aceitar “presente”, “doação”, “cortesia”, entre qualquer outra vantagem que afete “o equilíbrio e a isenção no seu julgamento”, incorrendo, então, em improbidade administrativa, com a previsão da aplicação da pena prevista no artigo 12, inciso I, da LIA, Lei nº 8.429/92 (artigo 9º, *caput*), e da pena de demissão “a bem do serviço público”, conforme artigo 132, inciso IV, da Lei dos Servidores Públicos Federais, Lei nº 8.112/90 (artigo 9º, parágrafo 2º).

Nesse ponto, vale ressaltar que o artigo 9º, *caput*, do Projeto, acaba por propor uma alteração, inclusão, na LIA, ao configurar como improbidade administrativa, punida a rigor do artigo 12, I, da LIA, “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”. No entanto, nenhuma menção a essa alteração/inclusão na LIA é feita no dispositivo do Projeto, o que deveria ser expresso, e se constitui numa grande falha.

O artigo 7º, parágrafo 5º, do Projeto “Carlos Zarattini”, faz a seguinte menção após a previsão da pena de cassação do credenciamento: “sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis”. Parece possível afirmar, nesse tocante, que o legislador optou por deixar ao encargo do Ministério Público a apuração de o fato (omissão ou falsidade na prestação de contas: informações e dados) ser ou não considerado crime e, via de consequência, ter, ou não, uma punição. Tal posicionamento parece evasivo. O correto, no caso, seria constar do Projeto menção direta aos artigos/tipos penais do Código Penal infringidos.

Perfilha essa linha, da possível interpretação de o legislador ter quisto deixar para outros órgãos e entidades a apuração de crime, ou não, e a consequente punição, ou não, o teor do artigo 7º, parágrafo 6º, ao disciplinar que “Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962”.

Reitera-se que a regulamentação da atividade do *Lobby*, uma vez que inserida em um meio repleto de oportunidades para que um sem número de mazelas sejam levadas a cabo (tráfico de influência, corrupção etc.), precisa ter incluída no seu corpo a previsão de sanções e punições mais rígidas.

Tal como se demonstrou no Capítulo 4 – Item 4.5 – Sanções e punições – combate ao *Lobby* ilícito, a “Lei de *Lobby*” brasileira precisa conter, necessariamente, a previsão de pena de multa para os três sujeitos envolvidos na prática do *Lobbying*: os lobistas (ativos) e os agentes públicos e os agentes políticos (passivos), com valores definidos gradualmente, conforme a gravidade do caso, bem como a cominação de pena de reclusão (também de forma graduada, conforme a gravidade do ato) para todos os sujeitos que violarem qualquer um dos dispositivos da “Lei”, afora as várias formas de responsabilização elencadas com sanções e punições próprias (específicas): perda de direitos políticos, perda do mandato parlamentar, demissão a bem do serviço público, entre outras.

Possivelmente, ainda que isso seja um “segundo passo”, isto é, que seja feito após a regulamentação da atividade, arrisca-se a dizer que o ideal seria a elaboração de um código de conduta/ética a ser observado pelos lobistas (profissionais e amadores), onde poderiam ser estabelecidas as sanções e punições com maior detalhamento.

É possível se observar, também, a falta de padronização de alguns termos (tão necessária para a correta compreensão da “Lei”) no Projeto de Lei nº 1.202/2007 (ao contrário das excelentes definições feitas de tantos outros termos no artigo 2º). São eles: “agentes públicos”, “agentes políticos” e “servidores públicos”.

Em inúmeras passagens do texto do Projeto parece que o termo agente público é usado indistintamente para se referir a agentes públicos e a agentes políticos (o que não pode ser considerado uma impropriedade, ao revés: doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro não adotam uma diferenciação entre agentes públicos e agentes políticos), caso das utilizações feitas nos dispositivos seguintes: artigo 2º, incisos I, IV, V e VII e artigo 3º, parágrafo 7º. No entanto, percebe-se que no artigo 9º, *caput*, o legislador adotou os termos “servidor público” e “agente político”, o que dá margem à interpretação de que, só ao final do Projeto foi resolvida a adoção da distinção entre ambos os termos, o que, por certo, pode prejudicar a correta interpretação de determinados dispositivos desse.

Faz-se mister, ainda, que conste da regulamentação do *Lobby*, quanto à prestação de contas, a divulgação de doações feitas a partidos políticos e para o financiamento de campanhas, por certo, tema assaz delicado e fomentador de grandes discussões no cenário nacional.

Com efeito, há que se combater com veemência essa prática antiga, com a qual muitos grupos de interesse fazem vultosas doações a partidos políticos com a finalidade de terem maior poder de influência em meio aos legisladores e administradores eleitos.

Com a divulgação obrigatória das doações para campanhas e partidos políticos por parte dos lobistas registrados (amadores e profissionais) e das empresas, entidades e departamentos – para os quais o registro também deve ser imposto (já que praticam o *Lobbying* por meio de representantes empregados) –, os favoritismos serão reduzidos e maior transparência poderá ser dada às tomadas de decisão pelo Poder Público, uma vez que tanto a divulgação falsa ou omissiva desses dados, quanto a comprovação de vínculos de favoritismos de agentes públicos e políticos a determinados lobistas devem ser apenadas.

No entanto, para surtir o efeito almejado essa imposição (divulgação de doações) a ser incluída na regulamentação do *Lobby* deve ser tomada em conjunto com a edição de outras normas que permitam tornar transparente o financiamento de campanhas e partidos políticos, justamente na linha dos diplomas legais Lei nº 9.096/95, de 19 de setembro de 1995, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, que fizeram as primeiras aberturas quanto ao financiamento e à prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais.

Deve-se registrar que em 05 de setembro de 2011 foi ajuizada pelo CFOAB a ADI nº 4.650, que tem por escopo, entre outros, ver decretada a inconstitucionalidade de determinados dispositivos das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97, dentre eles a possibilidade de doações e contribuições a partidos políticos por parte de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, a fim de que sejam evitados favoritismos, barganhas e, principalmente, ferida a igualdade política, uma vez que a classe política poderia colocar à frente do interesse social os interesses daqueles que a financiam.

Atualmente, a Lei nº 9.504/97 prevê a possibilidade de doação de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito eleitoral, por parte das pessoas

físicas (art. 23, § 1º, I), e de até 02% do faturamento bruto auferido no ano anterior às eleições, por parte das pessoas jurídicas (art. 81, § 1º).

O voto do Ministro Relator, Luiz Fux, foi pela procedência da ação, mas o caso ainda aguarda julgamento.³⁰⁶ De toda sorte, caso o financiamento/doações sejam proibidas por parte das pessoas jurídicas, a reforma na legislação eleitoral, por certo, contribuirá com a transparência, diminuirá os casos de favoritismos e somará forças ao combate ao *Lobby* ilícito.

Por fim, a “Lei de *Lobby*” brasileira deve privilegiar, entre outros, os mecanismos de controle e de fiscalização (permitida, ainda, a auditoria), os quais devem ficar ao encargo de departamentos ou setores próprios das diferentes esferas da Federação junto aos respectivos Poderes Executivo e Legislativo, bem como dar vazão à transparência, por meio da disponibilização de dados e informações, hodiernamente, em meio eletrônico, e, fundamentalmente, com atualização constante, permitindo, assim, o acesso indistinto e universal a essa fontes de informação.

É preciso ter claro que a regulamentação se dê no intuito de estimular a prática do *Lobby* no Brasil, a qual possui grande importância no contexto democrático nacional, uma vez que se constitui em um privilegiado canal de acesso por meio do qual os cidadãos e os grupos podem se fazer ouvidos sobre seus interesses e anseios, porém não sem a observância da devida prestação de contas e da transparência (entre outras limitações que lhe dão contorno) necessárias ao bom desempenho, lícito e legítimo, da atividade.

³⁰⁶ Supremo Tribunal Federal – STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) – 4650*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4650&processo=4650>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

PARTE III – SÍNTESE E CONCLUSÃO

6 SÍNTESE

Preliminarmente, procurar-se-á, ainda que de forma breve, estabelecer uma síntese das observações realizadas no decorrer desta dissertação para, passo seguinte, poder traçar algumas conclusões finais e proposições.

1. O *Lobby* possui origem longínqua, sendo possível sua identificação em meio aos tempos bíblicos, milenar, notadamente se estudadas civilizações mais antigas. O uso do termo *Lobby* também se revela antigo, muito embora não haja um consenso entre os estudiosos do tema quanto à sua primeira utilização.

O conceito de *Lobby* é extraído da seara das Ciências Políticas e é identificado como uma atividade organizada, que demanda o emprego de várias ações, e que possui por objetivo influenciar as tomadas de decisão com base nos interesses dos grupos que se representam.

Nesse contexto, são destacados os grupos de interesse e os grupos de pressão. Os primeiros (gênero) compreendem os grupos de pessoas que se reúnem com um propósito, interesse ou aspirações comuns, e duram consoante a existência de seus interesses. Os segundos (espécie) compreendem os grupos de interesse que se valem de mecanismos humanos ou materiais para promover os seus interesses (objetivos) e perduram até alcançá-los.

O termo *Lobby* carrega uma grande carga de pejorativos. É usado frequentemente como sinônimo de corrupção e de demais falcaturas empreendidas “por debaixo do pano”. Situação que apenas cambiará com a difusão da atividade do *Lobbying* como sendo uma atividade lícita, dissociada dessas conotações.

Também é possível se extrair um conceito jurídico de *Lobby* por meio da área Jurídica, que tanto pode ser jurídico (conceito jurídico) quanto legal (conceito legal), este último retirado da própria letra da Lei.

2. Verificou-se que a primeira normatização do *Lobby* no mundo se deu nos Estados Unidos, em 1946, por meio do *Federal Regulation of Lobbying Act*, o qual, fadado a algumas limitações foi substituído, em 1995, pelo *Lobbying Disclosure Act*, que também

sofreu emendas, notadamente no intuito de dar mais transparência à atividade e combater a corrupção e o conflito de interesses.

A regulamentação prevê, entre outros, o registro de lobistas, a obrigatoriedade de dados e informações sobre receitas e despesas, doações, contatos, interesses e clientes, a ampla divulgação desses dados e informações, a proibição de agentes receberem presentes e demais vantagens, além da previsão da aplicação de sanções e multas aos infratores da legislação.

Enquanto Federação, a regulamentação do *Lobby* nos Estados Unidos é federal por meio do *Lobbying Disclosure Act*, e cada Estado federado possui regulamentação própria para reger o exercício da atividade em meio à sua esfera de poder (Legislativo e Executivo estaduais).

São áreas de atuação do *Lobbying* no País o Poder Legislativo e o Poder Executivo, porém com maior destaque no primeiro, uma vez que a criação, extinção e alteração de direitos e obrigações se opera mormente nesse âmbito.

Com maior frequência, o *Lobby* é praticado pelos seguintes tipos: sindicatos, empresas e associações em geral. Sendo certo que a atividade movimenta bilhões de dólares todos os anos e emprega milhares de profissionais (lobistas) cadastrados.

3. No cenário nacional brasileiro, o *Lobby* foi evidenciado, igualmente, como uma prática antiga, ganhando maior destaque em meio à Ditadura Militar (1964-1985) e na Constituinte (1986-1988).

Sua prática se desenvolve em duas áreas de atuação diversas, porém intimamente interligadas, isto é, tanto no Legislativo quanto no Executivo brasileiros pode-se dar a criação de direitos e obrigações, “com igual vigor e resultados concretos”.

São observados quatro tipos de *Lobby* no Brasil, com base nos tipos mais comuns de *Lobby* identificados por parte de estudiosos do tema (v. g. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, Andréa Cristina de Jesus Oliveria, Saïd Farhat, entre outros), e cujos variados grupos de interesse e de pressão que os compõem exercem um tipo específico de *Lobby*, desempenhando um papel notório e de destaque em meio ao cenário nacional: o *Lobby* dos Sindicatos, o *Lobby* das Entidades de Classe, o *Lobby* das ONGs e o *Lobby* das Empresas Nacionais e Transnacionais (sem prejuízo de outros tipos que possam ser identificados e que mereçam igual atenção e estudo).

Paralelamente, traçou-se que os Partidos Políticos não podem ser confundidos com os grupos de pressão: desde a sua formação possuem a pretensão de exercer o poder, de mudar o *status quo*, então, implementam, durante o período da sua gestão governamental, um plano de políticas interna e externa condizente com o seu modo de enxergar a Sociedade e o Estado, determinando, assim, sua forma de administração e estabelecendo uma agenda de prioridades e metas a serem cumpridas durante esse período. Ao revés, os grupos de pressão possuem existência temporária, atrelada ao alcance dos seus objetivos: para atingi-los, buscam se relacionar com os centros onde o Poder é exercido, na tentativa de ingerirem nos processos de tomada de decisão. Como sustenta Giacomo Pasquino, os Partidos Políticos visam “mudanças do sistema”, já os grupos de pressão visam “mudanças no sistema”.

4. O *Lobby* é entendido como um direito (direito ao *Lobbying*), o qual resulta numa somatória/conjugação de outros direitos, dentre eles, o de associação, o de liberdade de opinião e o de petição, e compreende o livre exercício da atividade (remunerada ou não) de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão havidos em determinadas áreas de atuação, devendo a sua prática observar determinadas condições (limites), obrigando-se ainda à prestação de contas e ao controle por parte do Poder Público. Por conseguinte, o exercício da atividade do *Lobbying* advém do direito ao *Lobbying*, e isso não há como dissociar.

O direito e o exercício da atividade do *Lobbying* encontram fundamentação na Constituição Federal, notadamente em meio ao Preâmbulo e aos artigos: 1º, III, IV e V; 3º, IV; 5º, IV, IX, XIII, XVII, XVIII, XXXIII e XXXIV; 14; 31, § 3º; 37, § 3º; 61, *caput* e § 2º; 74, § 2º; 144; 170; 198, III; 204, II; e 220.

Tais dispositivos garantem, entre outros, o direito de associação, de liberdade de se manifestar a opinião, de isonomia, de receber informação, de petição, a liberdade de profissão, e a participação, os quais devem ser observados/exercidos sem qualquer restrição, e se perfazem na somatória de direitos que o direito ao *Lobbying* conjuga: levar a conhecimento das autoridades (petição) os interesses (liberdade de manifestar a opinião) de um determinado grupo (associação), próprio ou representado, e influenciar as tomadas de decisão (inclusive participando e recebendo informações), oportunidade a qual deve ser

garantida a todos (isonomia) e que pode ser realizada profissionalmente (liberdade de profissão).

Reforçam os dispositivos constitucionais que possibilitam o *Lobby* outros diplomas internacionais que já foram recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da ONU; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE; e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA, sem prejuízo de outros (rol exemplificativo).

Esses diplomas possuem caráter (*status*) de normas “supralegais”, pelo fato de as convenções internacionais de combate à corrupção se inter-relacionarem diretamente com a questão da implementação dos direitos humanos e a matéria de que tratam afetar a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais da pessoa humana.

As convenções internacionais anticorrupção estudadas impõem aos estados-signatários, entre outros, a obrigatoriedade de serem editadas leis nacionais de combate à corrupção, o que pode ser traduzido como um dever de o Estado brasileiro regulamentar o *Lobby*, já que o combate à corrupção, ao lado da transparência das tomadas de decisão, é o seu objetivo maior.

Traçada a fundamentação constitucional do *Lobby* e estudados alguns dos diplomas internacionais que a robustecem, discrimina-se o conteúdo da atividade do *Lobbying*, o qual deve abranger a descrição da atividade, quem a exerce, em que condições a exerce e como se dá o seu exercício.

A atividade do *Lobbying* (objeto de regulamentação) compreende um conjunto de ações coordenadas envolvidas na consecução do *Lobbying* (pesquisas, contatos, redação de propostas, entre outros) e requer, maioria das vezes, conhecimento e especialização.

O *Lobbying* pode ser exercido por qualquer pessoa desejosa de levar ao conhecimento das autoridades seus interesses e atuar ativamente na sua consecução, influenciando as tomadas de decisão. Os lobistas (qualquer pessoa) podem ser profissionais (os quais percebem pagamento ou remuneração) ou amadores. Destaca-se, nesse ponto as pressões “fortes” (maior poder de barganha) e “fracas” (menor poder de barganha), sendo certo que o Poder Público deve garantir igualdade de acesso e oportunidades a todos que desejem exercer o *Lobbying*.

Condição básica para o exercício da atividade é o registro dos lobistas (profissionais e amadores), privilegiada a transparência, e de forma gratuita, para se evitar o impedimento do seu exercício.

O exercício do *Lobbying* se opera junto ao Executivo e ao Legislativo, com maior destaque para o primeiro, haja vista os amplíssimos poderes que possui, especialmente a faculdade de criar leis e obrigações, os quais podem ser editados sem a interferência dos demais Poderes, notadamente, as Medidas Provisórias e alguns decretos e leis de competência exclusiva.

Para que seja possível a conformação do *Lobby* e o seu exercício, faz-se mister que alguns pressupostos sejam observados.

Tal como se sujeita qualquer outra atividade lícita, o *Lobbying* deve obedecer determinados parâmetros de conformação (limites), pautados em Princípios norteadores da Administração Pública: Transparência, Moralidade, Prestação de Contas e *Accountability* e Igualdade – participação equânime.

Em meio a cada um desses princípios são elencadas legislações com as quais o *Lobby* possui grande afinidade e que, outrossim, devem ser observadas quando da sua regulamentação, cabendo destacar, entre outras: a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Anticorrupção, a Lei de Conflito de Interesses, a Lei Geral de Parcerias, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e determinadas normas do Poder Executivo e do Poder Legislativo federais.

Dentro do Princípio da Prestação de Contas e *Accountability* se inserem a prestação de contas e o controle da atividade do *Lobbying*.

O desempenho da atividade impõe a prestação de contas, por meio da obrigatoriedade da declinação de dados e informações concernentes, entre outros, a receitas e despesas, doações efetuadas, agendas, contatos, clientes, interesses perquiridos, entre outros, privilegiando-se, sobremaneira, a transparência.

O controle da atividade deve ficar a cargo da Controladoria Geral da União, no âmbito federal, e dos demais órgãos de controle dos Executivo e Legislativo das demais esferas da federação, os quais devem divulgar e fiscalizar o exercício da atividade.

A regulamentação deve prever, outrossim, sanções e punições aos agentes públicos, agentes políticos e lobistas (profissionais e amadores) que extrapolarem os limites da

atividade, mediante a aplicação das penas de, entre outros, multas, exoneração, cassação de registros e reclusão, afora as várias formas de responsabilização elencadas, para as quais se aplicam sanções e punições próprias (específicas): perda de direitos políticos, perda do mandato parlamentar, demissão a bem do serviço público, entre outras. A “Lei de *Lobby*” brasileira precisa adotar esse caráter rígido para, justamente, combater a corrupção, o tráfico de influência e tantas outras mazelas.

5. Analisado que a tentativa de se regulamentar o exercício da atividade do *Lobbying* é antiga, foram analisadas propostas e projetos que restaram frustrados, em especial, o pioneiro, de autoria do, então Senador, Marco Maciel, e o Projeto de Lei nº 1.202/2007, proposto pelo Deputado Carlos Zarattini, e que ainda possui chances de ser aprovado.

Há vários pontos positivos no Projeto Carlos Zarattini (adoção de definições legais que facilitam a aplicação e compreensão da “lei”; participação em cursos de formação; realização de audiências públicas; vedação aos agentes públicos e políticos quanto ao aceite de presentes, viagens e demais vantagens, entre outros), porém este também é passível de muitas críticas e recomendações a fim de que o direito ao *Lobbying* seja satisfeito e a atividade seja exercida e regulada corretamente: sanções e punições mais rígidas; imposição de registro a todos os lobistas (privilégio à transparência), porém diferenciado (profissional e amador); previsão de criação de código de conduta ética; imposição de “quarentena” a ex-funcionários/membros das áreas de atuação, de tomada de decisão, entre outros.

7 CONCLUSÃO

1. Em primeiro lugar, deve-se colocar que a regulamentação do *Lobby* no Brasil deve ser empreendida por meio da edição de uma lei nacional e não federal (conforme o Projeto de Lei nº 1.202/2007 propõe), garantindo-se, assim, que o exercício da atividade possa ser desempenhado em todo o território nacional e não, apenas, concentradamente, no âmbito federal (União).

Entende-se de suma importância que a regulamentação da prática do *Lobbying* se dê a nível nacional, ou seja, com a possibilidade de ser aplicada em todas as esferas de poder do território nacional: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, pois, só assim o direito ao *Lobbying* alcançará seus objetivos, uma vez que possibilitada a sua prática junto às menores esferas de poder do País, onde há inúmeros interesses em jogo, tão legítimos quanto os de maior vulto e maior destaque, tratados nas esferas superiores, é que ele conseguirá cumprir o seu papel principal: permitir a todos e indistintamente a possibilidade de influenciar qualquer processo de tomada de decisão em que os interesses de determinados cidadãos ou grupos estejam em pauta.

À lei nacional cumpriria a função de reafirmar o direito ao *Lobbying*, assegurando a todos sua prática junto a todas as esferas da Federação, e traçando os contornos básicos a serem observados quando da prática do *Lobby*: imposição de cadastro; dados de declinação obrigatória; mecanismos de divulgação; a prestação de contas em geral; o controle e a fixação de competências, entre outros.

No âmbito de cada uma das esferas podem ser regulamentadas: a forma de cadastramento; sua validade; os locais de reunião com seus membros e funcionários a fim de saberem dos administrados sobre o quê pretendem influenciar; o modo de apresentação das propostas; entre outras.

Trata-se, ainda, de medida que permite a identificação dos *Lobbies* no cenário nacional, bem como a dos lobistas que desejam influenciar os processos de tomada de decisão, o que, por certo, privilegia a transparência.

2. O *Lobby* suporta uma grande carga de pejorativos ao ser frequentemente empregado como sinônimo de corrupção, falcaturas e demais mazelas realizadas às

escondidas. Essa conotação que lhe é erroneamente atribuída reduz a sua importância e função para a democracia.

A sua prática constitui importante canal de comunicação entre as mais variadas esferas de poder do País, não sendo reduzido apenas ao âmbito Executivo e Legislativo (áreas onde pode ser verificado com maior frequência). A interação propiciada pelo *Lobbying* permite a comunicação com o Judiciário, com os mais variados setores da sociedade e com inúmeros grupos de interesse e de pressão.

Sempre que praticado de forma lícita, na defesa dos interesses de um grupo, favorece a participação social e propicia a concreção da democracia: o que se verifica por meio da participação dos cidadãos das decisões políticas do seu país.

3. A prática do *Lobbying* possui relação intrínseca com as atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse e pelos grupos de pressão. Enquanto mecanismo de comunicação, o qual busca, por meios lícitos, a influência nos processos de tomada de decisão, muitas vezes de forma especializada, organizada, e com técnicas e estratégias bem estabelecidas, contribui sobremaneira para a criação de políticas públicas, direitos, atos e demais decisões em benefício da sociedade. Nesse aspecto, parece muito próximo aos grupos de pressão, que se organizam para pressionar os tomadores de decisão a fim de conquistarem esses mesmos objetivos.

4. O *Lobby* se perfaz numa atividade legítima e que possui um grande potencial beneficente (combate à corrupção, ampliação da transparência e da participação social em meio às tomadas de decisão), mas deve ser regulamentado, justamente, devido ao poder e efeito que possui sobre os processos de tomada de decisão. Noutras palavras, deve-se prevenir que o Estado seja “fiscado” por grupos privados de interesse específico que devam para si políticas públicas, decisões administrativas, leis, entre outros, em detrimento ao interesse coletivo e primário.

Afinal, a prática do *Lobbying* é uma atividade de via de mão dupla e que pode se tornar perigosa, posto que possui o condão de tanto fomentar, elastecer e aprofundar a democracia e a participação cidadã, quanto pode, ao mesmo tempo, subvertê-las. Assim, faz-se necessário que a atividade seja normatizada a fim de que, acertadamente, o primeiro lado seja promovido e o segundo combatido.

Sobre essa temática, acredita-se que deve ficar a cargo dos doutrinadores e estudiosos do tema a adoção de diferenciais terminológicos a fim de que não se misturem e não se confundam os propósitos puros de uns e maculados de outros, tal como aqui denominados por “*Lobby* lícito” e “*Lobby* ilícito”, uma vez que não há tradução para o *Lobby* (lícito) defendido.

5. Toda vez que se examina o direito estrangeiro, há que se ter zelo com a adaptação do diploma alienígena à realidade nacional. Caso assim não fosse, bastaria se traduzir as normas estrangeiras e aplicá-las de imediato em qualquer país que se desejasse.

Faz-se necessário, portanto, ponderar a experiência estadunidense por meio da vasta legislação colacionada e analisada comparativamente. A “Lei de *Lobby*” brasileira, portanto, não pode ser uma reprodução da legislação estadunidense, ou da chilena, já que devem ser observadas as peculiaridades do cenário nacional: a tradição e formação política brasileira é diversa, assim como as áreas de atuação do *Lobbying* no Brasil estão mais concentradas no Executivo, enquanto que lá se operam no Legislativo, por exemplo.

De toda sorte, há que se reconhecer que a regulamentação do *Lobby* nos Estados Unidos está para alcançar 70 anos e, ao longo dessa “história”, muita experiência foi armazenada, e isso, sim, deve ser aproveitado pelo Brasil ao tratar da regulamentação da atividade no País: lacunas e brechas foram preenchidas, setores e áreas menos regulados passaram a ter maior regulação, sanções e punições mais severas foram impostas, dados e informações passaram a ser mais detalhados, a informática e as tecnologias de informação impuseram atualizações, entre outros. Afinal, nunca é demais recordar a máxima de Otto Von Bismarck: “*Os tolos dizem que aprendem com os seus próprios erros; eu prefiro aprender com os erros dos outros*”.

6. Conforme se demonstrou da análise das convenções internacionais anticorrupção, como é o caso da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, ratificada pelo Brasil, restou imposto aos estados-signatários a obrigatoriedade de serem editadas leis nacionais de combate à corrupção, e isso pode ser traduzido como sendo um dever de o Estado brasileiro regulamentar o *Lobby*, já que o combate à corrupção, ao lado da transparência das tomadas de decisão, é o seu objetivo maior.

Com efeito, a regulamentação da atividade do *Lobbying* possui o condão de, ao difundir o direito ao exercício do *Lobbying* por qualquer pessoa desejosa de influenciar as

tomadas de decisão na consecução de seus interesses ou de um grupo, conceder oportunidades iguais de acesso às tomadas de decisão, ampliar a transparência e, via de consequência, restringir a corrupção.

A regulamentação do *Lobby*, por certo, não garante o fim da corrupção no Brasil – nem mesmo a sexagenária legislação estadunidense conseguiu essa proeza –, mas se perfaz numa importante ferramenta de combate à corrupção, tráfico de influência, conflito de interesses, entre outras tantas mazelas, ao lado de diplomas como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção e a Lei de Conflito de Interesses, por exemplo, bem como conjuntamente a outras regulamentações que devem ser empreendidas pela Administração Pública, caso da reforma política e da maior transparência sobre as doações e financiamentos a campanhas e partidos políticos, apenas para citar algumas.

Claro está que não há como se minar a corrupção a ponto de extirpá-la, seja nos Estados Unidos, seja no Brasil, posto que, como bem apontou Montesquieu: “*é uma experiência eterna que todo homem que detém o poder é levado a dele abusar: e vai até onde encontra limites*” (“O Espírito das Leis”, Livro XI, Capítulo VI). Logo, não há que se desanimar, senão sempre tentar limitar os problemas ao máximo, ainda que seja para se conseguir o mínimo.

7. O momento de regulamentação do *Lobby* parece ter atingido o seu ápice: abundam escândalos de corrupção; a mídia pressiona o Poder Público por maior transparência; protestos ao longo de toda a Nação são vistos semanalmente em prol de mudanças; a Administração Pública precisa recuperar sua credibilidade; pesquisas recentes, como a empreendida pela organização *Transparency International*, apontam o Brasil em posição muito distante no “ranking dos países considerados mais limpos ou livres de corrupção” na medição de 2014³⁰⁷; leis e regulamentos existentes não se demonstram suficientes para combater sozinhos a corrupção, entre outros.

Conferida transparência na relação entre os agentes de pressão (onde são incluídos os lobistas – profissionais e amadores) e os parlamentares de todas as esferas de poder do território nacional, por meio da sua regulamentação e, via de consequência, ampliação do controle e fiscalização da atividade/interação, inclusive por meio da participação social,

³⁰⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2014: results*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em: 04 dez. 2014.

parece ser o caminho para se combater a corrupção e reverter o nível crítico que o País se encontra.

8. Destaca-se que os atuais mecanismos de participação social, tais como audiências públicas, reuniões e debates, canais de divulgação de propostas e pesquisas de opinião na internet (possibilitadas, em muito pelo governo eletrônico: e-gov), por onde podem ser acompanhadas propostas e tomadas de decisão, assim como os demais mecanismos de transparência implantados, ainda que recentemente, não se revelam suficientes e, de igual maneira, não afastam a necessidade de se regulamentar o *Lobby*.

O mister dos lobistas, notadamente os profissionais, não pode ser reduzido ao simples acompanhamento das tomadas de decisão pela internet ou da participação em reuniões e audiências públicas, tal como qualquer outra pessoa pode fazê-lo. O exercício profissional do *Lobbying* possui particularidades que devem ser fiscalizadas e controladas com maior e peculiar rigor, como é o caso, por exemplo, do registro/declaração de seus gastos, interesses perquiridos, doações e financiamentos, contatos, dados de clientes, entre outros, sobre os quais não há regulamentação nacional existente.

Igualmente, a maior transparência ao processo político e de tomada de decisão deve ser feita e constantemente aprimorada, sendo certo que a regulamentação do *Lobby* não se insere como “mais do mesmo”.

9. A regulamentação do *Lobby* tem, outrossim, o viés de ser parte de um amplo processo de regulamentação orientada a melhorar os padrões de conduta pública, a transparência e a integridade dos processos de tomada de decisão. Ao mesmo tempo permite resgatar a confiança e a credibilidade nos representantes do povo, das instituições públicas e do próprio funcionamento da cidadania e da democracia, ao passo que os administrados passam a participar mais ativamente da vida do Estado (propondo e fiscalizando).

O *Lobby* se conecta, nesse sentido, à honorabilidade: permite ao Estado, literalmente, o resgate da honra, da credibilidade do exercício da atividade parlamentar.

10. O exercício da atividade do *Lobbying*, por meio dos grupos de pressão – lobistas (profissionais e amadores) – junto aos Poderes Executivo e Legislativo de todas as esferas da federação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, perfaz-se numa atividade lícita, com fundamento legal na Constituição Federal de 1988 e está em sintonia/deve respeitar

inúmeros diplomas legais: convenções internacionais anticorrupção e normas infraconstitucionais (LIA, LAI, Lei Anticorrupção etc.), conforme se demonstrou.

A atividade pode ser desempenhada profissionalmente, com base na liberdade de profissão, garantida pelo artigo 5º, XIII, da Lei Maior.

Sua proibição implicaria na suspensão de um direito legítimo, o direito ao *Lobbying*, uma vez que, a uma só tacada, estariam sendo impedidos os direitos de petição, isonomia, associação, liberdade de opinião, participação e de receber informações, ao se coibir o direito de qualquer administrado exercer livremente a atividade (remunerada ou não) de representação de interesses de um determinado grupo com vistas a influenciar os processos de tomada de decisão (havidos em determinadas áreas de atuação, devendo a sua prática observar determinadas condições, obrigando-se ainda, à prestação de contas e ao controle por parte do Poder Público), *ex vi*, possibilitado na forma da Lei.

Ao revés, entende-se que a atividade deve ser promovida, fomentada, ampliando a participação de todos na vida do Estado, notadamente a começar por sua propulsão em meio às menores esferas da federação (Câmaras Municipais e Prefeituras), uma vez que nelas os interesses, embora menores e de menor vulto, estão mais próximos da realidade e do dia a dia dos cidadãos.

Para tanto, é necessária vontade, pressão, ou melhor, faz-se mister que seja empreendido um *Lobby* em favor da sua própria regulamentação.

Tem-se por certo que somados os pontos positivos de todas as propostas de regulamentação que se sucederam no Brasil, bem como a experiência encontrada em meio à legislação estrangeira (estadunidense, canadense, chilena, entre outras), a “Lei de *Lobby*” brasileira trará inúmeros benefícios para a transparência tão almejada pela Administração Pública e pela Sociedade, combaterá mais eficazmente a corrupção que assola o País, aumentará a participação cidadã, favorecerá a democracia e, principalmente, permitirá indistintamente aos administrados ingerir nas tomadas de decisão conquistando mais rapidamente respostas efetivas a seus interesses e necessidades por meio da concretização do direito ao *Lobbying* e no exercício lícito da atividade do *Lobbying*.

REFERÊNCIAS

AMERICAN MEDICAL ASSOCIATION (AMA). *Advocacy topics*. Disponível em: <<http://www.ama-assn.org/ama/pub/advocacy/topics.page?>>. Acesso em: 13 out. 2014.

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

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Verbatim, 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO – ALESP. *Pesquisa de proposições*. Projeto de lei nº 1.073/2014. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1221220>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. *Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil – Pesquisa FASFIL 2010 – Lançada em dezembro de 2012*. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/ongs.php?id=18>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *Quem somos*. Disponível em: <http://www.abong.org.br/quem_somos.php>. Acesso em: 11 jun. 2014.

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

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Discrecionariade e controle jurisdicional*. 2. ed. 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2008.

BENTLEY, Arthur Fisher. *The process of government: a study of social pressures*. Disponível em: <<https://archive.org/details/processofgovernm00bent>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BERRY, Jeffrey M. *The interest group society*. Boston: Scott Foresman. 1989.

BERTRAM, Levine. *The art of lobbying: selling policy on capitol hill*. Washington: CQ Press, 2008.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE [Biblioteca do Congresso Nacional do Chile]. *Ley del Lobby*. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1060115>>. Acesso em: 03 out. 2014.

BIBLIOTECA DO SENADO. *Lobby “santo” e a CNBB na constituinte*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/113417>>. Acesso em: 21 out. 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. Administração pública contemporânea e informática: o surgimento, os princípios administrativos envolvidos e os limites ao avanço do Governo Eletrônico no Brasil (e-gov). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo - ReDAC*, São Paulo, v. 9, p. 11-37, jun. 2014.

BOSTON GLOBE. *Amazon spent \$450,000 lobbying gov't in Q3*. Disponível em: <http://www.boston.com/business/technology/articles/2011/12/15/amazon_spent_450000_lobbying_govt_in_q3/?camp=pm>. Acesso em: 13 out. 2014.

BRIEBA, Daniel; AGOSTINI, Claudio. *Una ley de lobby para Chile*. Disponível em: <<http://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2013/08/Una-ley-de-lobby-para-Chile.pdf>>. Acesso em: 20. jul. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara regulamenta profissão de paralegal para bacharéis em Direito*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/472505-CAMARA-REGULAMENTA-PROFISSAO-DE-PARALEGAL-PARA-BACHAREIS-EM-DIREITO.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. *O princípio da transparência na administração pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida*. 2012. 417 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO, Luís Nandin de. *Direito ao lobbying: teoria, meios e técnicas*. Chamusca (Portugal): Cosmos, 2000.

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. *Finance, insurance & real estate*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/background.php?id=F&year=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Health*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/background.php?id=H&year=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Misc business*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/background.php?id=N&year=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Our mission: inform, empower & advocate*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/about/>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Ranked sectors*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=c&showYear=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Top spenders*. Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/top.php?indexType=s&showYear=2014>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Who's up, who's down?* Disponível em: <<https://www.opensecrets.org/lobby/incdec.php>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA – CFM. *A Instituição*. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20671&Itemid=23>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *Estatística*. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_estatistica>. Acesso em: 11 jun. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA. *História*. Disponível em: <<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=917>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *Perfil institucional*. Disponível em: <<http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=860>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

CORREIO DO BRASIL. *Luta pelos direitos das mulheres na constituinte ganhou o nome de Lobby do Batom*. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/noticias/politica/luta-pelos-direitos-das-mulheres-na-constituente-ganhou-o-nome-de-lobby-do-batom/133193/>>. Acesso em: 21 out. 2014.

COUTINHO, Joana Aparecida. *Organizações não-governamentais: o que se oculta ou “não”?* Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/024/24ccoutinho.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DAVID, Beverly R. *The ethics of lobbying: organized interests, political power, and the Common Good*. Washington: Georgetown University Press, 2002.

DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAMOND, Larry. *Developing democracy: towards consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999.

DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

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

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FIESP. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

FIGUEIRA, Archibaldo. *Lobby: do fico à UDR*. São Paulo: Sagra, 1987.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FINER, Samuel E. Interest groups and political process in Great Britain. In: EHRMANN, Henry W. (org.). *Interest groups on four continents*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1958. p. 117-144.

GELAK, Deanna R. *Lobbying and advocacy: winning strategies, resources, recommendations, ethics and ongoing compliance for lobbyists and Washington advocates*. Alexandria: The Capitol. Net. 2008.

GILENS, Martin. *Affluence & influence: economic inequality and political power in America*. New York: Princeton Press, 2012.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. *Regulação do lobby no Congresso Brasileiro: o Estado comparado do modelo norte-americano*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 dez. 2014.

GORDON, Donald. *Transparent Government: what it means and how you can make it happen*. New York: Prometheus Books, 2014.

GRAACC. O GRAACC. Disponível em: <<https://www.graacc.org.br/o-graacc.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

GRAZIANO, Luigi. Lobbying, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, p. 317-340.

_____. O Lobby e o interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 12, n. 35. São Paulo: fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2014.

HOUSE (Parlamento dos Estados Unidos da América). *House Report 104-339 Part I (PDF) – Lobbying Disclosure Act of 1995*. Disponível em: <<http://lobbyingdisclosure.house.gov/HReport104-339.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

IARYCZOWER, Matias; SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. Judicial lobbying: the politics of labor law constitutional interpretation. *American Political Science Review*. Washington, DC. n. 100. fev. 2006. p. 85-97.

JUNQUEIRA, Ana Cláudia S.; COELHO, Gabriel Rodrigues C. *Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade/#topo>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE – Cornell University Law School. *CRS Annotated Constitution*. Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/anncon/html/amdt1afrag1_user.html#amdt1a_hd4>. Acesso em: 13 out. 2014.

LOBBYISTS.INFO. *General questions*. Disponível em: <<http://lobbyists.info/FAQ.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

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

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Revista Organicom*. a. 8, n. 14, 2011. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/viewFile/344/384>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (coord. acadêmica). *Pensando o Direito: série Pensando o Direito n. 8. Grupos de interesse (Lobby)*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

_____; SERRAZES, Alessandra de Andrade; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. *A possibilidade de regulamentação do lobby no Brasil*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/01_503.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2015.

_____; FRANÇA, Letícia Naiara Lopes; PIRES, Débora de Moura. *Lobby, grupos de pressão e grupos de interesse: um breve estudo no contexto brasileiro*. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/07_603.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

MIGUEL, Luís Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004>. Acesso em: 14 nov. 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL. *Metas ENCLA 2004*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID4F530631046A44A993CDD9B269A631DCPTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. Dialética: São Paulo, 1999.

NATIONAL ASSOCIATION OF BROADCASTERS (NAB). *Advocacy*. Disponível em: <<http://www.nab.org/advocacy/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

NATIONAL ASSOCIATION OF REALTORS [Associação Nacional de Corretores de Imóveis]. *Political Advocacy*. Disponível em: <<http://www.realtor.org/political-advocacy>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES [Conferência Nacional de Legislatura do Estado – Legislativo dos EUA]. *How states define lobbying and lobbyist*. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-chart-lobby-definitions.aspx>>. Acesso em: 01 out. 2014.

NATIONAL COURT REPORT ASSOCIATION - NCRA. *Grass Roots Lobbying* [on line] 2011. Disponível em: <<http://www.ncra.org/Government/content.cfm?ItemNumber=9359>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

OAB – Conselho Federal. *História da OAB*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/index_menu.htm>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *O início da caminhada*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/hist_oab/inicio.htm>. Acesso em: 11 jun. 2014.

_____. *Quadro de advogados: regulares e cadastrados*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroAdvogados>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

OFFICE OF THE CLERK [Secretaria da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos da América]. *Honest Leadership and Open Government Act of 2007*. Disponível em: <http://clerk.house.gov/public_disc/PLAW-110publ81.txt>. Acesso em: 28 nov. 2014.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *As muitas faces do lobbying no Brasil: corrupção, tráfico de influência ou um instrumento democrático de representação de interesses?* Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/047/47coliveira.htm>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. *Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/928/R168-03.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 20 Out. 2014.

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

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa: sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OPEN CONGRESS [Congresso dos E.U.A.]. *Transparency in the U. S. Congress*. Disponível em: <http://www.opencongress.org/wiki/Transparency_in_the_U.S._Congress>. Acesso em: 10 jun. 2014.

PALETZ, David L.; OWEN, Diana; COOK, Timothy E. *21st century american government and politics*. Disponível em: <<http://2012books.lardbucket.org/books/21st-century-american-government-and-politics/s13-02-lobbying-the-art-of-influence.html>>. Acesso em: 11 out. 2014.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução: Carmen C. Varriale et. al. Coordenação da Tradução: João Ferreira. Revisão Geral: João Ferreira; Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 562-571.

PATRÍCIO, Djalma. *Poder, grupos de pressão e meios de comunicação*. Blumenau: FURB, 1998.

PESTANA, Marcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. *Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos/52005/89.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO [Imprensa Oficial da Rainha para Ontário]. *Lobbyists registration act*. Disponível em: <http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_98l27_e.htm>. Acesso em: 03 out. 2014.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et. al. (org.). *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 1-34.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Valor da UFIR 95/96/97/98/99/2000*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/pagamentos/pgtoatraso/ufir.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2015.

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1974. p. 139-162.

RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 30, p. 55-63. jan./fev. 1996.

ROSENTHAL, Alan. *The third house: lobbyists and lobbying in the States*. Washington: CQ Press, 2000.

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulamentação das atividades de Lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil*. 2007. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em: 09 jan. 2015.

SENADO FEDERAL. *Projeto que derruba política de participação social deve tramitar em regime de urgência*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/10/Projeto-que-derruba-politica-de-participacao-social-deve-tramitar-em-regime-de-urgencia>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 21. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SPECTOR, Horacio. Definiciones jurídicas. In: GARZÓN VALDÉS, Ernesto; LAPORTA, Francisco J. *El derecho y la justicia*. 2. ed. Madrid: Trotta, 2000. p. 285-291.

THE LIBRARY OF CONGRESS – THOMAS [Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos da América]. *Bill Summary & Status – 104th Congress (1995-1996) S.1060 – Major congressional actions*. Disponível em: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d104:SN01060:@@R>. Acesso em: 10 out. 2014.

THE NEW YORK TIMES. *Alibaba taps lobbying firm*. Disponível em: <http://dealbook.nytimes.com/2011/12/29/alibaba-taps-lobbying-firm/?_r=0>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. *Wall Street continues to spend big on lobbying*. Disponível em: <<http://dealbook.nytimes.com/2011/08/01/wall-street-continues-to-spend-big-on-lobbying/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

THE UNITED FOOD AND COMMERCIAL WORKERS INTERNATIONAL UNION (UFCW). *Who we are*. Disponível em: <<http://www.ufcw.org/about/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

THE WASHINGTON POST. *Citizen K Street. How Lobbying became Washington's biggest business*. Disponível em: <<http://blog.washingtonpost.com/citizen-k-street/chapters/conclusion/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. *Holland & Knight's lobbying group to shed traditional hourly billing*. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/business/capitalbusiness/holland-and-knights-lobbying-group-to-shed-traditional-hourly-billing/2011/12/14/gIQAYH6luO_story.html>. Acesso em: 13 out. 2014.

THOMAS, Clive S. *Research guide to U.S. and international interest groups*. Westport: Praeger, 2004.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2014: results*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em: 04 dez. 2014.

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

UNITED STATES CHAMBER OF COMMERCE [Câmara de Comércio dos Estados Unidos]. *Advocacy*. Disponível em: <<https://www.uschamber.com/node/87869>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

UNITED STATES SENATE [Senado dos Estados Unidos da América]. *Lobbying disclosure act: definitions* [2 U.S.C. 1602]. Disponível em: <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/3_Definitions.htm>. Acesso em 28 set. 2014.

WOOTTON, Graham. *Grupos de interesse: grupos de pressão e lobbying*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ZAMPIERI, Enio. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. *E-legis*. n. 12, p. 122-136 set./dez. 2013. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/149>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

ZEPPELINI, Marcio. *Advocacy: o lobby do bem*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id.article=592>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

ANEXO I

PROJETO “CARLOS ZARATTINI”

PROJETO DE LEI Nº 1202, DE 2007

(Do Sr. Carlos Zarattini)

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Esta Lei disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

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

I – decisão administrativa toda e qualquer deliberação de agente público que envolva:

- a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo;
- b) a realização de despesa pública ou a sua modificação;
- c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição;
- d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo;
- e) a oposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente;
- f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão;

II – órgão público decisor, a unidade da Administração Pública Federal, de qualquer nível, que seja chefiada por indivíduo dotado de capacidade de decisão autônoma;

III – entidade representativa de grupo de interesse, toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do País, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa;

IV – recompensa, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de bens, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

V – presente, todo e qualquer bem ou serviço, ou vantagem de valor estimável ou inestimável, que possa ser recebido por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse;

VI – “lobby” ou pressão, o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;

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

VIII – dirigente responsável, o indivíduo que tem, ao seu encargo, adotar decisão em nome de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, que possa ser influenciada pela atuação de grupo de interesse ou seus agentes.

Art. 3º. As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento.

§ 1º No âmbito do Poder Executivo, caberá à Controladoria-Geral da União promover o credenciamento de entidades de “lobby”.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil no exercício de atividades destinadas à defesa de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo ou à prestação de esclarecimentos específicos junto a esses órgãos e respectivos dirigentes responsáveis.

§ 3º Cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes, sendo um titular e um suplente, cabendo ao titular a responsabilidade perante o órgão ou entidade em que atue por todas as informações ou opiniões prestadas ou emitidas pela entidade representada quando solicitadas.

§ 4º Os representantes fornecerão aos dirigentes responsáveis subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo.

§ 5º Serão indeferidos a indicação e o cadastramento como representantes de indivíduos que tenham, nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional.

§ 6º Caberá ao órgão competente, na forma do regulamento, expedir credenciais, que deverão ser renovadas anualmente, a fim de que os representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos, excluídas as privativas dos respectivos membros ou autoridades superiores.

§ 7º Os credenciados, sempre que se dirigirem a agente público, declinarão a entidade que representam ou a cujo serviço estejam atuando.

§ 8º É obrigatória a participação dos representantes referidos no § 3º, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

Art. 4º É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” provocar ou influenciar a apresentação de proposição legislativa com o propósito de vir a ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição no âmbito do Poder Legislativo.

Parágrafo único. A infração ao disposto no caput acarretará a cassação do credenciamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade criminal, na forma da Lei.

Art. 5º. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estiverem em fase de elaboração ou discussão assuntos relacionados a sua área de atuação.

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião, observado o número máximo de seis expositores, dando-se preferência a pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” e, em caso de haver mais de três entidades opositoras ou defensoras que solicitem a sua participação em audiência, a sua seleção deverá ser feita mediante sorteio entre todos os solicitantes.

§ 2º Na hipótese de serem convidadas para participar de audiência pública pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas fora do Distrito Federal, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da sua realização.

Art. 6º. É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar Relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de “lobby”, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame.

Parágrafo único. A consulta referida no caput ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

Art. 7º. As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 1º Constarão da declaração a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentado ou a matéria cuja discussão seja desejada.

§ 2º Em se tratando de pessoas jurídicas prestadoras de serviço ou entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, serão fornecidos dados sobre a sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas físicas que lhes prestam serviços com ou sem vínculo empregatício, e as respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse 1.000 UFIR.

§ 3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede do Congresso Nacional, deverão constar de sua declaração, acompanhadas do respectivo relatório de auditoria contábil firmado por empresa especializada ou profissional habilitado.

§ 4º O Tribunal de Contas da União divulgará relatório dos elementos referidos neste artigo até o dia 31 de março do exercício seguinte.

§ 5º A omissão de informações, a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir importará a cassação do credenciamento, ou a constatação de qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, acarretará a pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do

encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 6º Constatada a ocorrência de abuso de poder econômico, será a documentação encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para apuração e repressão da ocorrência, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

§ 7º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União.

Art. 8º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de “lobby” poderão ser convocadas pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência e pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, para prestar esclarecimento sobre a sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

Art. 9º. Constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

§ 1º. Até que Resolução do Tribunal de Contas da União fixe o valor econômico a ser considerado para os fins do disposto no caput, será considerado para tanto o valor correspondente a 500 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

§ 2º. A infração ao disposto neste artigo acarretará a aplicação da pena de demissão a bem do serviço público, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei nº 8.112, de 1990.

Art. 10. Não se aplica o disposto nesta Lei a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em

órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras proposições têm tentado regulamentar a atuação dos “lobbies” na Administração Federal. A proposição que mais perto chegou desse propósito foi o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, de autoria do então Senador Marco Maciel, que chegou a ser aprovado pelo Senado Federal, mas que, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, recebeu parecer pela sua inconstitucionalidade em face dos art. 51, III e IV e 52, XII e XIII da Constituição.

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

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

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

Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade. Por isso, em países que há mais tempo se preocuparam com a regulamentação das atividades de “lobby”, os instrumentos de controle são rigorosos. No Congresso dos Estados Unidos, mais de 3.700 entidades registradas atuam regularmente no “lobby”, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para que os destinam. Veda-se o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para Congressistas como instrumento de “corrupção” e asseguram-se meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo.

Limita-se a conduta dos lobistas, e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos nem tampouco conflitos de interesse. Garante-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas.

Iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão, cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. O Projeto de Resolução nº 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº 72, do Senador Lúcio Alcântara, trafegam nessa direção, mas contudo de maneira ainda pouco suficiente.

Por isso, entendemos conveniente, necessário e oportuno apresentar a presente proposição, que dá ao tema tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como recomendável, mas acolhendo, também, as propostas contidas nas proposições citadas, que, embora simplificadas, contemplam as medidas essenciais para a regulamentação do “lobby” no âmbito da Administração Federal.

O tema, aliás, reveste-se de muito maior atualidade na medida em que casos de corrupção, envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público, comprometem a idoneidade do processo decisório. A revista Exame, em junho de 2005, publicou extensa reportagem, que dá a dimensão do problema, cuja regulamentação, embora tardia, é indispensável.

Portanto, para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do “lobby” parlamentar e no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, clamamos aos Ilustres Pares pela aprovação desta proposição, cujo interesse é de toda a sociedade brasileira.

Sala das Sessões, em 30 de Maio de 2007.

Deputado Carlos Zarattini (PT-SP)

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 1202/2007*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

ANEXO II

LOBBYING DISCLOSURE ACT OF 1995

Public Law 104-65 104th Congress
109 STAT. 691

An Act

To provide for the disclosure of lobbying activities to influence the Federal Government, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

SECTION 1. SHORT TITLE.

This Act may be cited as the "Lobbying Disclosure Act of 1995".

SEC. 2. FINDINGS.

The Congress finds that-

- (1) responsible representative Government requires public awareness of the efforts of paid lobbyists to influence the public decisionmaking process in both the legislative and executive branches of the Federal Government;
- (2) existing lobbying disclosure statutes have been ineffective because of unclear statutory language, weak administrative and enforcement provisions, and an absence of clear guidance as to who is required to register and what they are required to disclose; and
- (3) the effective public disclosure of the identity and extent of the efforts of paid lobbyists to influence Federal officials in the conduct of Government actions will increase public confidence in the integrity of Government.

SEC. 3. DEFINITIONS.

As used in this Act:

- (1) AGENCY.-The term "agency" has the meaning given that term in section 551(l) of title 5, United States Code.
- (2) CLIENT.-The term "client" means any person or entity that employs or retains another person for financial or other compensation to conduct lobbying activities on behalf of that person or entity. A person or entity whose employees act as lobbyists on its own behalf is both a client and an employer of such employees. In the case of a coalition or association that employs or retains other persons to conduct lobbying activities, the client is the coalition or association and not its individual members.
- (3) COVERED EXECUTIVE BRANCH OFFICIAL.-The term "covered executive branch official" means-

- (A) the President;
- (B) the Vice President;
- (C) any officer or employee, or any other individual functioning in the capacity of such an officer or employee, in the Executive Office of the President;
- (D) any officer or employee serving in a position in level I, II, III, IV, or V of the Executive Schedule, as designated by statute or Executive order;
- (E) any member of the uniformed services whose pay grade is at or above 0-7 under section 201 of title 37, United States Code; and
- (F) any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policyadvocating character described in section 7511(b)(2) of title 5, United States Code.

(4) COVERED LEGISLATIVE BRANCH OFFICIAL.-The term "covered legislative branch official" means-

- (A) a Member of Congress;
- (B) an elected officer of either House of Congress;
- (C) any employee of, or any other individual functioning in the capacity of an employee of-
 - (i) a Member of Congress;
 - (ii) a committee of either House of Congress;
 - (iii) the leadership staff of the House of Representatives or the leadership staff of the Senate;
 - (iv) a joint committee of Congress; and
 - (v) a working group or caucus organized to provide legislative services or other assistance to Members of Congress; and
- (D) any other legislative branch employee serving in a position described under section 109 (13) of the Ethics in Government Act of 1978 (5 U.S.C. App.).

(5) EMPLOYEE.-The term "employee" means any individual who is an officer, employee, partner, director, or proprietor of a person or entity, but does not include-

- (A) independent contractors; or
- (B) volunteers who receive no financial or other compensation from the person or entity for their services.

(6) FOREIGN ENTITY.-The term "foreign entity" means a foreign principal (as defined in section l(b) of the Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611(b)).

(7) LOBBYING ACTIVITIES.-The term "lobbying activities" means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.

(8) LOBBYING CONTACT.-

(A) DEFINITION.-The term "lobbying contact" means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to-

(i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals);

(ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;

(iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or

(iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate.

(B) EXCEPTIONS.-The term "lobbying contact" does not include a communication that is-

(i) made by a public official acting in the public official's official capacity;

(ii) made by a representative of a media organization if the purpose of the communication is gathering and disseminating news and information to the public;

(iii) made in a speech, article, publication or other material that is distributed and made available to the public, or through radio, television, cable television, or other medium of mass communication;

(iv) made on behalf of a government of a foreign country or a foreign political party and disclosed under the Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611 et seq.);

(v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official;

(vi) made in the course of participation in an advisory committee subject to the Federal Advisory Committee Act;

(vii) testimony given before a committee, subcommittee, or task force of the Congress, or submitted for inclusion in the public record of a hearing conducted by such committee, subcommittee, or task force;

(viii) information provided in writing in response to an oral or written request by a covered executive branch official or a covered legislative branch official for specific information;

(ix) required by subpoena, civil investigative demand, or otherwise compelled by statute, regulation, or other action of the Congress or an agency;

(x) made in response to a notice in the Federal Register, Commerce Business Daily, or other similar publication soliciting communications from the public and directed to the agency official specifically designated in the notice to receive such communications;

(xi) not possible to report without disclosing information, the unauthorized disclosure of which is prohibited by law;

(xii) made to an official in an agency with regard to-

(I) a judicial proceeding or a criminal or civil law enforcement inquiry, investigation, or proceeding; or

(II) a filing or proceeding that the Government is specifically required by statute or regulation to maintain or conduct on a confidential basis, if that agency is charged with responsibility for such proceeding, inquiry, investigation, or filing;

(xiii) made in compliance with written agency procedures regarding an adjudication conducted by the agency under section 554 of title 5, United States Code, or substantially similar provisions;

(xiv) a written comment filed in the course of a public proceeding or any other communication that is made on the record in a public proceeding;

(xv) a petition for agency action made in writing and required to be a matter of public record pursuant to established agency procedures;

(xvi) made on behalf of an individual with regard to that individual's benefits, employment, or other personal matters involving only that individual, except that this clause does not apply to any communication with-

(I) a covered executive branch official, or

(II) a covered legislative branch official (other than the individual's elected Members of Congress or employees who work under such Members' direct supervision), with respect to the formulation, modification, or adoption of private legislation for the relief of that individual;

(xvii) a disclosure by an individual that is protected under the amendments made by the Whistleblower Protection Act of 1989, under the Inspector General Act of 1978, or under another provision of law;

(xviii) made by-

(I) a church, its integrated auxiliary, or a convention or association of churches that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph 2(A)(i) of section 6033(a) of the Internal Revenue Code of 1986, or

(II) a religious order that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph (2)(A)(iii) of such section 6033(a); and (xix) between-

(I) officials of a self-regulatory organization (as defined in section 3(a)(26) of the Securities Exchange Act) that is registered with or established by the Securities and Exchange Commission as required by that Act or a similar organization that is designated by or registered with the Commodities Future Trading Commission as provided under the Commodity Exchange Act; and

(II) the Securities and Exchange Commission or the Commodities Future Trading Commission, respectively; relating to the regulatory responsibilities of such organization under that Act.

(9) LOBBYING FIRM.-The term "lobbying firm" means a person or entity that has 1 or more employees who are lobbyists on behalf of a client other than that person or entity. The term also includes a self-employed individual who is a lobbyist.

(10) LOBBYIST.-The term "lobbyist" means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period.

(11) MEDIA ORGANIZATION.-The term "media organization" means a person or entity engaged in disseminating information to the general public through a newspaper, magazine, other publication, radio, television, cable television, or other medium of mass communication.

(12) MEMBER OF CONGRESS.-The term "Member of Congress" means a Senator or a Representative in, or Delegate or Resident Commissioner to, the Congress.

(13) ORGANIZATION.-The term "organization" means a person or entity other than an individual.

(14) PERSON OR ENTITY.-The term "person or entity" means any individual, corporation, company, foundation, association, labor organization, firm, partnership, society, joint stock company, group of organizations, or State or local government.

(15) PUBLIC OFFICIAL.-The term "public official" means any elected official, appointed official, or employee of-

(A) a Federal State, or local unit of government in the United States other than-

(i) a college or university;

(ii) a government-sponsored enterprise (as defined in section 3(8) of the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974);

(iii) a public utility that provides gas, electricity, water, or communications;

(iv) a guaranty agency (as defined in section 435(j) of the Higher Education Act of 1965 (20 U.S.C. 10850))), including any affiliate of such an agency; or

(v) an agency of any State functioning as a student loan secondary market pursuant to section 435(d)(1)(F) of the Higher Education Act of 1965 (20 U.S.C. 1085(d)(1)(F));

(B) a Government corporation (as defined in section 9101 of title 31, United States Code);

(C) an organization of State or local elected or appointed officials other than officials of an entity described in clause (i), (ii), (iii), (iv), or (v) of subparagraph (A);

(D) an Indian tribe (as defined in section 4(e) of the Indian Self-Determination and Education Assistance Act (25 U.S.C. 450b(e));

(E) a national or State political party or any organizational unit thereof; or

(F) a national, regional, or local unit of any foreign government.

(16) STATE.-The term "State" means each of the several States, the District of Columbia, and any commonwealth, territory, or possession of the United States.

SEC. 4. REGISTRATION OF LOBBYISTS.

(a) REGISTRATION.-

(1) GENERAL RULE.-No later than 45 days after a lobbyist first makes a lobbying contact or is employed or retained to make a lobbying contact, whichever is earlier, such lobbyist (or, as provided under paragraph (2), the organization employing such lobbyist), shall register with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives.

(2) EMPLOYER FILING.-Any organization that has 1 or more employees who are lobbyists shall file a single registration under this section on behalf of such employees for each client on whose behalf the employees act as lobbyists.

(3) EXEMPTION.-

(A) GENERAL RULE.-Notwithstanding paragraphs (1) and (2), a person or entity whose-

(i) total income for matters related to lobbying activities on behalf of a particular client (in the case of a lobbying firm) does not exceed and is not expected to exceed \$5,000; or

(ii) total expenses in connection with lobbying activities (in the case of an organization whose employees engage in lobbying activities on its own behalf) do not exceed or are not expected to exceed \$20,000, (as estimated under section 5) in the semiannual period described in section 5(a) during which the registration would be made is not required to register under subsection (a) with respect to such client.

(B) ADJUSTMENT.-The dollar amounts in subparagraph (A) shall be adjusted-

(i) on January 1, 1997, to reflect changes in the Consumer Price Index (as determined by the Secretary of Labor) since the date of enactment of this Act; and

(ii) on January 1 of each fourth year occurring after January 1, 1997, to reflect changes in the Consumer Price Index (as determined by the Secretary of Labor) during the preceding 4-year period, rounded to the nearest \$500.

(b) CONTENTS OF REGISTRATION.-Each registration under this section shall contain-

(1) the name, address, business telephone number, and principal place of business of the registrant, and a general description of its business or activities;

(2) the name, address, and principal place of business of the registrant's client, and a general description of its business or activities (if different from paragraph (1));

(3) the name, address, and principal place of business of any organization, other than the client, that- (A) contributes more than \$10,000 toward the lobbying activities of the registrant in a semiannual period described in section 5(a); and (B) in whole or in major part plans, supervises, or controls such lobbying activities.

(4) the name, address, principal place of business, amount of any contribution of more than \$10,000 to the lobbying activities of the registrant, and approximate percentage of equitable ownership in the client (if any) of any foreign entity that-

(A) holds at least 20 percent equitable ownership in the client or any organization identified under paragraph (3);

(B) directly or indirectly, in whole or in major part, plans, supervises, controls, directs, finances, or subsidizes the activities of the client or any organization identified under paragraph (3); or

(C) is an affiliate of the client or any organization identified under paragraph (3) and has a direct interest in the outcome of the lobbying activity; (5) a statement of-

(A) the general issue areas in which the registrant expects to engage in lobbying activities on behalf of the client; and

(B) to the extent practicable, specific issues that have (as of the date of the registration) already been addressed or are likely to be addressed in lobbying activities; and (6) the name of each employee of the registrant who has acted or whom the registrant expects to act as a lobbyist on behalf of the client and, if any such employee has served as a covered executive branch official or a covered legislative branch official in the 2 years before the date on which such employee first acted (after the date of enactment of this Act) as a lobbyist on behalf of the client, the position in which such employee served.

(c) GUIDELINES FOR REGISTRATION.-

(1) MULTIPLE CLIENTS.-In the case of a registrant making lobbying contacts on behalf of more than 1 client, a separate registration under this section shall be filed for each such client.

(2) MULTIPLE CONTACTS.-A registrant who makes more than 1 lobbying contact for the same client shall file a single registration covering all such lobbying contacts.

(d) TERMINATION OF REGISTRATION.-A registrant who after registration-

- (1) is no longer employed or retained by a client to conduct lobbying activities, and
- (2) does not anticipate any additional lobbying activities for such client, may so notify the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives and terminate its registration.

SEC. 5. REPORTS BY REGISTERED LOBBYISTS.

(a) SEMI-ANNUAL REPORT.-No later than 45 days after the end of the semiannual period beginning on the first day of each January and the first day of July of each year in which a registrant is registered under section 4, each registrant shall file a report with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives on its lobbying activities during such semiannual period. A separate report shall be filed for each client of the registrant.

(b) CONTENTS OF REPORT.-Each semiannual report filed under subsection (a) shall contain-

(1) the name of the registrant, the name of the client, and any changes or updates to the information provided in the initial registration;

(2) for each general issue area in which the registrant engaged in lobbying activities on behalf of the client during the semiannual filing period-

(A) a list of the specific issues upon which a lobbyist employed by the registrant engaged in lobbying activities, including, to the maximum extent practicable, a list of bill numbers and references to specific executive branch actions;

(B) a statement of the Houses of Congress and the Federal agencies contacted by lobbyists employed by the registrant on behalf of the client;

(C) a list of the employees of the registrant who acted as lobbyists on behalf of the client; and

(D) a description of the interest, if any, of any foreign entity identified under section 4(b)(4) in the specific issues listed under subparagraph (A);

(3) in the case of a lobbying firm, a good faith estimate of the total amount of all income from the client (including any payments to the registrant by any other person for lobbying activities on behalf of the client) during the semiannual period, other than income for matters that are unrelated to lobbying activities; and

(4) in the case of a registrant engaged in lobbying activities on its own behalf, a good faith estimate of the total expenses that the registrant and its employees incurred in connection with lobbying activities during the semiannual filing period.

(c) ESTIMATES OF INCOME OR EXPENSES.-For purposes of this section, estimates of income or expenses shall be made as follows:

- (1) Estimates of amounts in excess of \$10,000 shall be rounded to the nearest \$20,000.
- (2) In the event income or expenses do not exceed \$10,000, the registrant shall include a statement that income or expenses totaled less than \$10,000 for the reporting period.
- (3) A registrant that reports lobbying expenditures pursuant to section 6033(b)(8) of the Internal Revenue Code of 1986 may satisfy the requirement to report income or expenses by filing with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives a copy of the form filed in accordance with section 6033(b)(8).

SEC. 6. DISCLOSURE AND ENFORCEMENT.

The Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives shall-

- (1) provide guidance and assistance on the registration and reporting requirements of this Act and develop common standards, rules, and procedures for compliance with this Act;
- (2) review, and, where necessary, verify and inquire to ensure the accuracy, completeness, and timeliness of registration and reports;
- (3) develop filing, coding, and cross-indexing systems to carry out the purpose of this Act, including-
 - (A) a publicly available list of all registered lobbyists, lobbying firms, and their clients; and
 - (B) computerized systems designed to minimize the burden of filing and maximize public access to materials filed under this Act;
- (4) make available for public inspection and copying at reasonable times the registrations and reports filed under this Act;
- (5) retain registrations for a period of at least 6 years after they are terminated and reports for a period of at least 6 years after they are filed;
- (6) compile and summarize, with respect to each semi-annual period, the information contained in registrations and reports filed with respect to such period in a clear and complete manner;
- (7) notify any lobbyist or lobbying firm in writing that may be in noncompliance with this Act; and
- (8) notify the United States Attorney for the District of Columbia that a lobbyist or lobbying firm may be in noncompliance with this Act, if the registrant has been notified in writing and has failed to provide an appropriate response within 60 days after notice was given under paragraph (7).

SEC. 7. PENALTIES.

Whoever knowingly fails to-

(1) remedy a defective filing within 60 days after notice of such a defect by the Secretary of the Senate or the Clerk of the House of Representatives; or

(2) comply with any other provision of this Act; shall, upon proof of such knowing violation by a preponderance of the evidence, be subject to a civil fine of not more than \$50,000, depending on the extent and gravity of the violation.

SEC. 8. RULES OF CONSTRUCTION.

(a) CONSTITUTIONAL RIGHTS.-Nothing in this Act shall be construed to prohibit or interfere with-

(1) the right to petition the Government for the redress of grievances;

(2) the right to express a personal opinion; or

(3) the right of association, protected by the first amendment to the Constitution.

(b) PROHIBITION OF ACTIVITIES.-Nothing in this Act shall be construed to prohibit, or to authorize any court to prohibit, lobbying activities or lobbying contacts by any person or entity, regardless of whether such person or entity is in compliance with the requirements of this Act.

(c) AUDIT AND INVESTIGATIONS.-Nothing in this Act shall be construed to grant general audit or investigative authority to the Secretary of the Senate or the Clerk of the House of Representatives.

SEC. 9. AMENDMENTS TO THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT.

The Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611 et seq.) is amended-

(1) in section 1-

(A) by striking subsection 0);

(B) in subsection (o) by striking "the dissemination of political propaganda and any other activity which the person engaging therein believes will, or which he intends to, prevail upon, indoctrinate, convert, induce, persuade, or in any other way influence" and inserting "any activity that the person engaging in believes will, or that the person intends to, in any way influence";

(C) in subsection (p) by striking the semicolon and inserting a period; and

(D) by striking subsection (q);

(2) in section 3(g) (22 U.S.C. 613(g)), by striking "established agency proceedings, whether formal or informal." and inserting "judicial proceedings, criminal or civil law enforcement inquiries, investigations, or proceedings, or agency proceedings required by statute or regulation to be conducted on the record.";

(3) in section 3 (22 U.S.C. 613) by adding at the end the following: "(h) Any agent of a person described in section 1(b)(2) or an entity described in section 1(b)(3) if the agent is required to register and does register under the Lobbying Disclosure Act of 1995 in connection with the agent's representation of such person or entity.";

(4) in section 4(a) (22 U.S.C. 614(a))-

(A) by striking "political propaganda" and inserting "informational materials"; and

(B) by striking "and a statement, duly signed by or on behalf of such an agent, setting forth full information as to the places, times, and extent of such transmittal";

(5) in section 4(b) (22 U.S.C. 614(b))-

(A) in the matter preceding clause (i), by striking "political propaganda" and inserting "informational materials"; and

(B) by striking "(i) in the form of prints, or" and all that follows through the end of the subsection and inserting "without placing in such informational materials a conspicuous statement that the materials are distributed by the agent on behalf of the foreign principal, and that additional information is on file with the Department of Justice, Washington, District of Columbia. The Attorney General may by rule define what constitutes a conspicuous statement for the purposes of this subsection.";

(6) in section 4(c) (22 U.S.C. 614(c)), by striking "political propaganda" and inserting "informational materials";

(7) in section 6 (22 U.S.C. 616)-

(A) in subsection (a) by striking "and all statements concerning the distribution of political propaganda";

(B) in subsection (b) by striking ", and one copy of every item of political propaganda"; and

(C) in subsection (c) by striking "copies of political propaganda,"; and

(8) in section 8 (22 U.S.C. 618)-

(A) in subsection (a)(2) by striking "or in any statement under section 4(a) hereof concerning the distribution of political propaganda"; and

(B) by striking subsection (d).

SEC. 10. AMENDMENTS TO THE BYRD AMENDMENT.

(a) REVISED CERTIFICATION REQUIREMENTS.-Section 1352(b) of title 31, United States Code, is amended

(1) in paragraph(2) by striking subparagraphs (A), (B), and (C) and inserting the following:

"(A) the name of any registrant under the Lobbying Disclosure Act of 1995 who has made lobbying contacts on behalf of the person with respect to that Federal contract, grant, loan, or cooperative agreement; and

"(B) a certification that the person making the declaration has not made, and will not make, any payment prohibited by subsection (a).";

(2) in paragraph (3) by striking all that follows "loan shall contain" and inserting "the name of any registrant under the Lobbying Disclosure Act of 1995 who has made lobbying contacts on behalf of the person in connection with that loan insurance or guarantee."; and

(3) by striking paragraph (6) and redesignating paragraph (7) as paragraph (6).

(b) REMOVAL OF OBSOLETE REPORTING REQUIREMENT.-Section 1352 of title 31, United States Code, is further amended- (1) by striking subsection (d); and (2) by redesignating subsections (e), (f), (g), and (h) as subsections (d), (e), (f), and (g), respectively.

SEC. 11. REPEAL OF CERTAIN LOBBYING PROVISIONS.

(a) REPEAL OF THE FEDERAL REGULATION OF LOBBYING ACT. The Federal Regulation of Lobbying Act (2 U.S.C. 261 et seq.) is repealed.

(b) REPEAL OF PROVISIONS RELATING TO HOUSING LOBBYIST ACTIVITIES.-

(1) Section 13 of the Department of Housing and Urban Development Act (42 U.S.C. 3537b) is repealed.

(2) Section 536(d) of the Housing Act of 1949 (42 U.S.C. 1490p(d)) is repealed.

SEC. 12. CONFORMING AMENDMENTS TO OTHER STATUTES.

(a) AMENDMENT TO COMPETITIVENESS POLICY COUNCIL ACT. Section 5206(e) of the Competitiveness Policy Council Act (15 U.S.C. 4804(e)) is amended by inserting "or a lobbyist for a foreign entity (as the terms 'lobbyist' and 'foreign entity' are defined under section 3 of the Lobbying Disclosure Act of 1995)" after "an agent for a foreign principal".

(b) AMENDMENTS To TITLE 18, UNITED STATES CODE.-Section 219(a) of title 18, United States Code, is amended-

(1) by inserting "or a lobbyist required to register under the Lobbying Disclosure Act of 1995 in connection with the representation of a foreign entity, as defined in section 3(6) of that Act" after "an agent of a foreign principal required to register under the Foreign Agents Registration Act of 1938"; and

(2) by striking out ", as amended,". (c) AMENDMENT To FOREIGN SERVICE ACT OF 1980.-Section 602(c) of the Foreign Service Act of 1980 (22 U.S.C. 4002(c)) is amended by inserting "or a lobbyist for a foreign entity (as defined in section 3(6) of the Lobbying Disclosure Act of 1995)" after "an agent of a foreign principal (as defined by section 1(b) of the Foreign Agents Registration Act of 1938)".

SEC. 13. SEVERABILITY.

If any provision of this Act, or the application thereof, is held invalid, the validity of the remainder of this Act and the application of such provision to other persons and circumstances shall not be affected thereby.

SEC. 14. IDENTIFICATION OF CLIENTS AND COVERED OFFICIALS.

(a) ORAL LOBBYING CONTACTS.-Any person or entity that makes an oral lobbying contact with a covered legislative branch official or a covered executive branch official shall, on the request of the official at the time of the lobbying contact-

(1) state whether the person or entity is registered under this Act and identify the client on whose behalf the lobbying contact is made; and

(2) state whether such client is a foreign entity and identify any foreign entity required to be disclosed under section 4(b)(4) that has a direct interest in the outcome of the lobbying activity.

(b) WRITTEN LOBBYING CONTACTS.-Any person or entity registered under this Act that makes a written lobbying contact (including an electronic communication) with a covered legislative branch official or a covered executive branch official shall-

(1) if the client on whose behalf the lobbying contact was made is a foreign entity, identify such client, state that the client is considered a foreign entity under this Act, and state whether the person making the lobbying contact is registered on behalf of that client under section 4; and

(2) identify any other foreign entity identified pursuant to section 4(b)(4) that has a direct interest in the outcome of the lobbying activity.

(c) IDENTIFICATION AS COVERED OFFICIAL.-Upon request by a person or entity making a lobbying contact, the individual who is contacted or the office employing that individual shall indicate whether or not the individual is a covered legislative branch official or a covered executive branch official.

SEC. 15. ESTIMATES BASED ON TAX REPORTING SYSTEM.

(a) ENTITIES COVERED BY SECTION 6033(b) OF THE INTERNAL REVENUE CODE OF 1986.-A registrant that is required to report and does report lobbying expenditures pursuant to section 6033(b)(8) of the Internal Revenue Code of 1986 may-

(1) make a good faith estimate (by category of dollar value) of applicable amounts that would be required to be disclosed under such section for the appropriate semiannual period to meet the requirements of sections 4(a)(3) and 5(b)(4); and

(2) in lieu of using the definition of "lobbying activities" in section 3(7) of this Act, consider as lobbying activities only those activities that are influencing legislation as defined in section 4911(d) of the Internal Revenue Code of 1986.

(b) ENTITIES COVERED BY SECTION 162(e) OF THE INTERNAL REVENUE CODE OF 1986.-A registrant that is subject to section 162(e) of the Internal Revenue Code of 1986 may-

(1) make a good faith estimate (by category of dollar value) of applicable amounts that would not be deductible pursuant to such section for the appropriate semiannual period to meet the requirements of sections 4(a)(3) and 5(b)(4); and

(2) in lieu of using the definition of "lobbying activities" in section 3(7) of this Act, consider as lobbying activities only those activities, the costs of which are not deductible pursuant to section 162(e) of the Internal Revenue Code of 1986.

(c) DISCLOSURE OF ESTIMATE.-Any registrant that elects to make estimates required by this Act under the procedures authorized by subsection (a) or (b) for reporting or threshold purposes shall-

(1) inform the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives that the registrant has elected to make its estimates under such procedures; and

(2) make all such estimates, in a given calendar year, under such procedures.

(d) STUDY.-Not later than March 31, 1997, the Comptroller General of the United States shall review reporting by registrants under subsections (a) and (b) and report to the Congress-

(1) the differences between the definition of "lobbying activities" in section 3(7) and the definitions of "lobbying expenditures", "influencing legislation", and related terms in sections 162(e) and 4911 of the Internal Revenue Code of 1986, as each are implemented by regulations;

(2) the impact that any such differences may have on filing and reporting under this Act pursuant to this subsection; and

(3) any changes to this Act or to the appropriate sections of the Internal Revenue Code of 1986 that the Comptroller General may recommend to harmonize the definitions.

SEC. 16. REPEAL OF THE RAMSPECK ACT.

(a) REPEAL.-Subsection (c) of section 3304 of title 5, United States Code, is repealed.

(b) REDESIGNATION.-Subsection (d) of section 3304 of title 5, United States Code, is redesignated as subsection (c).

(c) EFFECTIVE DATE.-The repeal and amendment made by 5 USC 3304 note. this section shall take effect 2 years after the date of the enactment of this Act.

SEC. 17. EXCEPTED SERVICE AND OTHER EXPERIENCE CONSIDERATIONS FOR COMPETITIVE SERVICE APPOINTMENTS.

(a) IN GENERAL.-Section 3304 of title 5, United States Code (as amended by section 2 of this Act) is further amended by adding at the end thereof the following new subsection: "(d)

The Office of Personnel Management shall promulgate regulations on the manner and extent that experience of an individual in a position other than the competitive service, such as the excepted service (as defined under section 2103) in the legislative or judicial branch, or in any private or nonprofit enterprise, may be considered in making appointments to a position in the competitive service (as defined under section 2102). In promulgating such regulations OPM shall not grant any preference based on the fact of service in the legislative or judicial branch. The regulations shall be consistent with the principles of equitable competition and merit based appointments."

(b) EFFECTIVE DATE.-The amendment made by this section shall take effect 2 years after the date of the enactment of this Act, except the Office of Personnel Management shall-

(1) conduct a study on excepted service considerations for competitive service appointments relating to such amendment; and

(2) take all necessary actions for the regulations described under such amendment to take effect as final regulations on the effective date of this section.

SEC. 18. EXEMPT ORGANIZATIONS.

An organization described in section 501(c)(4) of the Internal Revenue Code of 1986 which engages in lobbying activities shall not be eligible for the receipt of Federal funds constituting an award, grant, contract, loan, or any other form.

SEC. 19. AMENDMENT TO THE FOREIGN AGENTS REGISTRATION ACT (P.L. 75-583).

Strike section 11 of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as amended, and insert in lieu thereof the following:

"SECTION 11. REPORTS TO THE CONGRESS.-The Attorney General shall every six months report to the Congress concerning administration of this Act, including registrations filed pursuant to the Act, and the nature, sources and content of political propaganda disseminated and distributed."

SEC. 20. DISCLOSURE OF THE VALUE OF ASSETS UNDER THE ETHICS IN GOVERNMENT ACT OF 1978.

(a) INCOME.-Section 102(a)(1)(B) of the Ethics in Government Act of 1978 is amended- 5 USC app. 102.

(1) in clause (vii) by striking "or"; and

(2) by striking clause (viii) and inserting the following: "(viii) greater than \$1,000,000 but not more than \$5,000,000, or "(ix) greater than \$5,000,000."

(b) ASSETS AND LIABILITIES.-Section 102(d)(1) of the Ethics in Government Act of 1978 is amended-

(1) in subparagraph (F) by striking "and"; and

(2) by striking subparagraph (G) and inserting the following: "

(G) greater than \$1,000,000 but not more than \$5,000,000; "

(H) greater than \$5,000,000 but not more than \$25,000,000; "

(I) greater than \$25,000,000 but not more than \$50,000,000; and "

(J) greater than \$50,000,000.".

(c) EXCEPTION.-Section 102(e)(1) of the Ethics in Government Act of 1978 is amended by adding after subparagraph (E) the following: "

(F) For purposes of this section, categories with amounts or values greater than \$1,000,000 set forth in sections 102(a)(1)(B) and 102(d)(1) shall apply to the income, assets, or liabilities of spouses and dependent children only if the income, assets, or liabilities are held jointly with the reporting individual. All other income, assets, or liabilities of the spouse or dependent children required to be reported under this section in an amount or value greater than \$1,000,000 shall be categorized only as an amount or value greater than \$1,000,000.".

SEC. 21. BAN ON TRADE REPRESENTATIVE REPRESENTING OR ADVISING FOREIGN ENTITIES.

(a) REPRESENTING AFTER SERVICE.-Section 207(f)(2) of title 18, United States Code, is amended by-

(1) inserting "or Deputy United States Trade Representative" after "is the United States Trade Representative"; and

(2) striking "within 3 years" and inserting "at any time".

(b) LIMITATION ON APPOINTMENT AS UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE AND DEPUTY UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE.-Section 141(b) of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2171(b)) is amended by adding at the end the following new paragraph: "

(3) LIMITATION ON APPOINTMENTS.-A person who has directly represented, aided, or advised a foreign entity (as defined by section 207(f)(3) of title 18, United States Code) in any trade negotiation, or trade dispute, with the United States may not be appointed as United States Trade Representative or as a Deputy United States Trade Representative.".

(c) EFFECTIVE DATE.-The amendments made by this section shall apply with respect to an individual appointed as United States Trade Representative or as a Deputy United States Trade Representative on or after the date of enactment of this Act.

SEC. 22. FINANCIAL DISCLOSURE OF INTEREST IN QUALIFIED BLIND TRUST.

(a) IN GENERAL.-Section 102(a) of the Ethics in Government Act of 1978 is amended by adding at the end thereof the following:

"(8) The category of the total cash value of any interest of the reporting individual in a qualified blind trust, unless the trust instrument was executed prior to July 24, 1995 and precludes the beneficiary from receiving information on the total cash value of any interest in the qualified blind trust."

(b) CONFORMING AMENDMENT.-Section 102(d)(1) of the Ethics in Government Act of 1978 is amended by striking "and (5) and inserting "(5), and (8)".

(c) EFFECTIVE DATE.-The amendment made by this section shall apply with respect to reports filed under title I of the Ethics in Government Act of 1978 for calendar year 1996 and thereafter.

SEC. 23. SENSE OF THE SENATE THAT LOBBYING EXPENSES SHOULD REMAIN NONDEDUCTIBLE.

(a) FINDINGS.-The Senate finds that ordinary Americans generally are not allowed to deduct the costs of communicating with their elected representatives.

(b) SENSE OF THE SENATE.-It is the sense of the Senate that lobbying expenses should not be tax deductible.

SEC. 24. EFFECTIVE DATES.

(a) Except as otherwise provided in this section, this Act and the amendments made by this Act shall take effect on January 1, 1996.

(b) The repeals and amendments made under sections 9, 10, 11, and 12 shall take effect as provided under subsection (a), except that such repeals and amendments-

(1) shall not affect any proceeding or suit commenced before the effective date under subsection (a), and in all such proceedings or suits, proceedings shall be had, appeals taken, and judgments rendered in the same manner and with the same effect as if this Act had not been enacted; and

(2) shall not affect the requirements of Federal agencies to compile, publish, and retain information filed or received before the effective date of such repeals and amendments.

Approved December 19, 1995.

LEGISLATIVE HISTORY-S. 1060 (H.R. 2564) (S. 101):

HOUSE REPORTS: No. 104-339, Pt. 1, accompanying H.R. 2564 (Comm. on the Judiciary).

CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 141 (1995): July 24, 25, considered and passed Senate. Nov. 16, 28, 29, H.R. 2564 considered and passed House; S. 1060 passed in lieu.

WEEKLY COMPILATION OF PRESIDENTIAL DOCUMENTS, Vol. 31 (1995): Nov. 19, Presidential statement.

AMENDMENTS

SEC. 25. PROHIBITION ON PROVISION OF GIFTS OR TRAVEL BY REGISTERED LOBBYISTS TO MEMBERS OF CONGRESS AND TO CONGRESSIONAL EMPLOYEES. [2 U.S.C. 1613]

(a) PROHIBITION.—Any person described in subsection (b) of this section may not make a gift or provide travel to a covered legislative branch official if the person has knowledge that the gift or travel may not be accepted by that covered legislative branch official under the Rules of the House of Representatives or the Standing Rules of the Senate (as the case may be).

(b) PERSONS SUBJECT TO PROHIBITION.— The persons subject to the prohibition under subsection (a) of this section are any lobbyist that is registered or is required to register under section 4(a)(1) of this title, any organization that employs 1 or more lobbyists and is registered or is required to register under section 4(a)(2), and any employee listed or required to be listed as a lobbyist by a registrant under section 4(b)(6) or 5(b)(2)(C).

SEC. 26. ANNUAL AUDITS AND REPORTS BY COMPTROLLER GENERAL. [2 U.S.C. 1614]

(a) AUDIT.— On an annual basis, the Comptroller General shall audit the extent of compliance or noncompliance with the requirements of this Act by lobbyists, lobbying firms, and registrants through a random sampling of publicly available lobbying registrations and reports filed under this Act during each calendar year.

(b) REPORTS TO CONGRESS.—

(1) ANNUAL REPORTS.—Not later than April 1 of each year, the Comptroller General shall submit to the Congress a report on the review required by subsection (a) for the preceding calendar year. The report shall include the Comptroller General's assessment of the matters required to be emphasized by that subsection and any recommendations of the Comptroller General to—

(A) improve the compliance by lobbyists, lobbying firms, and registrants with the requirements of this Act; and

(B) provide the Department of Justice with the resources and authorities needed for the effective enforcement of this Act.

(2) ASSESSMENT OF COMPLIANCE.— The annual report under paragraph (1) shall include an assessment of compliance by registrants with the requirements of section 4(b)(3).

(c) ACCESS TO INFORMATION.— The Comptroller General may, in carrying out this section, request information from and access to any relevant documents from any person registered under paragraph (1) or (2) of section 4(a) and each employee who is listed as a lobbyist under section 4(b)(6) or section 5(b)(2)(C) if the material requested relates to the purposes of this section. The Comptroller General may request such person to submit in

writing such information as the Comptroller General may prescribe. The Comptroller General may notify the Congress in writing if a person from whom information has been requested under this subsection refuses to comply with the request within 45 days after the request is made.

Fonte: UNITED STATES SENATE. *Lobbying Disclosure Act of 1995*. <https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm>. Acesso em: 05 dez. 2014.