



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

A REGULAMENTAÇÃO DO *LOBBY* NO BRASIL: UM DEBATE SOBRE A TRAMITAÇÃO E A PERSPECTIVA DE APROVAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

Câmara dos Deputados, Brasília, DF
miguel.netto@camara.leg.br

Palavras-chaves: *Lobby*; Regulamentação; Relgov; Tramitação, Congresso Nacional.

RESUMO

I) INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado da aprovação da dissertação de Mestrado do proponente, trabalho científico intitulado "*Lobby* e a sua regulamentação no Brasil: uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização". Trata-se de pesquisa sobre o estabelecimento do marco regulatório do *lobby* no País, a partir de uma análise sistemática sobre as matérias que tramitam no Congresso Nacional e estudos de diversos autores, em especial o levantamento realizado Chari, Murphy e Hogan (2007), que pesquisaram a força normativa da legislação sobre relação governamental, ao estabelecer tipos ideais de regulamentação.

II) MATÉRIAS EM TRAMITAÇÃO

Tramitam no Congresso Nacional diversas propostas de regulamentação, o que, de certa forma, demonstra que os legisladores estão atentos com as preocupações de quem atua na área de relação institucional e governamental. Considerando-se escândalos e desdobramentos do mensalão e de operações como Lava-Jato tão, o tema ressurgiu com força, o que levou o próprio Poder Executivo, por meio do Ministério da Transparência, a inserir o assunto dentre as suas prioridades, relativamente à relação institucional entre Poder Público e privado. Para isso, instituiu grupo de trabalho para estudar e elaborar de normatização da atividade de *lobby* em seu âmbito.

A par dessa realidade, tramitam na Câmara dos Deputados dos Deputados três importantes projetos de lei e no Senado Federal uma proposta. Com origem no Senado Federal, tendo como autor o ex-Senador Marco Marciel, o PL nº 6.132, de 1990 (BRASIL, 1991), já aprovado naquela Casa, encontra-se sobrestado na Câmara dos Deputados por vício formal. O PL nº 1.202, de 2007 (BRASIL, 2015), do Deputado Carlos Zarattini, é o mais debatido atualmente na Casa do povo, com mais chances de aprovação no momento. Por sua vez, o Deputado Rogério Rosso apresentou a sua proposta de regulamentação do *lobby* por meio do PL nº 1.961, de 2015 (BRASIL, 2016). No Senado Federal, o Senador Walter Pinheiro propôs a sua versão sobre a matéria, por meio do PLS nº 336, de 2015 (BRASIL, 2016).

III) DISPOSIÇÕES NORMATIVAS

A própria Constituição Federal trata em diversos dispositivos sobre direitos concernentes à democracia participativa, o que se coaduna com ideia de exercício das atividades de relações governamentais. Para isso, a Carta dispõe, por meio do art. 5º, de situações que viabilizam a relação do cidadão com o Poder Público, como o incisos IV (liberdade de manifestação do pensamento); VI (inviolabilidade da liberdade de consciência e crença); XVI (liberdade de reunião); XVII (liberdade de associação para fins lícitos); XVIII (criação de associações); XXI (legitimidade das entidades associativas para representarem seus filiados); XXXIII (direito ao acesso às informações de caráter público de interesse particular); e XXXIV (direito de petição e obtenção de certidão do poder público).

Além disso, o art. 14, III, combinado com o art. 61, § 2º, contempla a iniciativa popular por meio de apresentação de projeto de lei. O art. 37, § 3º, prevê formas de participação ao usuário de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta e o art. 58, § 2º, IV, menciona o direito de petição (BRASIL, 2015). Por sua vez, o art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata do credenciamento de entidades, carecendo de uma revisão textual para incluir entidades privadas que influenciam no processo decisório, ao defender direitos e interesses legítimos em decisões políticas.

IV) REGULAMENTAÇÃO

Propõe-se também discutir qual o instrumento adequado para viabilizar a regulamentação da atividade: se projeto de lei ordinária, projeto de resolução ou outra proposição prevista no processo legislativo. A depender da opção do legislador, a regulamentação pode ser estabelecida por cada Poder, a partir de sua realidade, ou de forma ampla, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional na forma de lei. Para isso, há que se definir se cada Poder teria autonomia para estabelecer o seu marco regulatório ou se o Poder Legislativo federal o faria para todos, indistintamente. São questões que estão sendo debatidas em alguns fóruns específicos, como ocorreu no Seminário Internacional que se fez presente no dia 7 de julho e 2016 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC), com a presença de parlamentares e de segmentos interessados em examinar com mais acuidade o tema.

Nesse contexto, caso se conclua que a regulamentação da atividade de relação governamental (Relgov) é o caminho a ser trilhado, convém levar em conta na legislação princípios éticos, aproveitando inclusive os fundamentos e princípios da legística, ramo do saber que assevera que uma norma deve ser boa na medida em que contribui para a boa relação entre Estado e sociedade. Cumpre destacar que este debate leva em conta a pesquisa levantada por Chari, Murphy e Hogan (2007), referente à força normativa das legislações existentes sobre o tema em outros países.

V) FORÇA NORMATIVA DA LEGISLAÇÃO

O estudo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007) estabeleceu tipos ideais de legislação sobre a regulação do *lobby* (fraco, médio e forte). Além dos autores oferecerem essa classificação, os pesquisadores levantaram as opiniões de lobistas, políticos e legisladores para obtenção da percepção desses integrantes do processo decisório quanto ao ambiente regulatório

em seus países. Para os autores, no caso específico, regulamentos são regras que os legisladores devem observar para viabilizar a atividade de *lobby*, o que vai ao encontro dos fundamentos neoinstitucionalistas, em que as instituições estabelecem regulamentos com vistas ao equilíbrio dos sistemas social e econômico para facilitar e viabilizar as relações humanas (SANTOS, 2007). São exemplos desses regramentos, no contexto da regulamentação do *lobby*, o cadastramento junto ao órgão público; as regras sobre transparência na relação entre a atividade de *lobby* e o Estado, com vistas a inibir o desvio de comportamento; e os procedimentos de igualdade de acesso público aos dados dos lobistas.

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

O emprego do estudo de Chari, Murphy e Hogan (2007) à presente pesquisa ocorre apenas em nível de aplicação dos atributos dos tipos ideais de legislação sobre a regulação do *lobby*. Não se adota ou se reproduz nessa adaptação o trabalho realizado pelos pesquisadores em que, a partir de perguntas utilizadas em questionários e entrevistas, se levantaram opiniões de lobistas, políticos e legisladores com vistas a medir a correlação entre suas respostas e os atributos referentes aos tipos ideais de classificação – fraco, médio e forte. Assim, a partir da análise dos atributos dos três tipos ideais de regulamentação, e considerando que é possível a implantação do modelo desenvolvido por Chari, Murphy e Hogan (2007) a qualquer país, esta pesquisa verifica em que nível se encontra, na escala de força normativa (fraca, média ou forte), a principal proposição em tramitação no Congresso Nacional sobre a regulação do *lobby*, o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007. No universo de projetos de lei e de resolução estudados, o PL de autoria do Deputado Carlos Zarattini é o que reúne melhores condições de aprovação perante o Congresso Nacional, o qual se encontra em tramitação na CCJC da Câmara dos Deputados aguardando parecer da Deputada Cristiane Brasil.

VI) CONCLUSÃO

Neste contexto, espera-se que o trabalho ora apresentado contribua para o debate sobre a atuação de lobistas (relação governamental) no processo decisório, destacando-se que marco regulatório adequado deve facilitar a prática de quem atua de forma transparente e ética e dificultar ou mesmo impedir quem faz *lobby* para corromper agentes públicos e praticar tráfico de influência. Baseado nos princípios da Transparência e da Integridade estabelecidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Departamento de



19 e 20 de setembro de 2016

Câmara dos Deputados
Brasília - DF

Despesa Pública e Reforma da Irlanda promoveu em 2011 um debate sobre a regulação do *lobby*, o que resultou no entendimento para a necessidade de regulação da matéria o mais brevemente possível por diversos países.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2015. 480 p.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6.132, de 1990. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional para os fins que especifica, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 jan. 1991. Seção 1, p. 15029-15035.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.202, de 2007**. Disciplina a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. Brasília, DF. 2015.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.961, de 2015**. Disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências. Brasília, DF. 2015.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 336, de 2015**. Disciplina a atividade de *lobby* ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. 2016.

CHARI, Raj; MURPHY, Gary; HOGAN, John. Regulating lobbyist: a comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. **The Political Quarterly**, v. 78, n. 3, p. 422-438, July-Sept. 2007. Disponível em: <<http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1103&context=buschmarart>>. Acesso em: 7 maio 2016.

NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil: uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**. Dissertação. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. 187 f.

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