



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**KLEBER MACIEL LAGE**

**RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS:**

Uma Correlação entre Convenções Internacionais de Combate à Corrupção e  
Proposições Legislativas para Regulação do *Lobby* no Brasil

Brasília

2018

**KLEBER MACIEL LAGE**

**RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS:**

**Uma Correlação entre Convenções Internacionais de Combate à Corrupção e  
Proposições Legislativas para Regulação do *Lobby* no Brasil**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de Pós-graduação *Latu Sensu* em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de Especialista em Ciência Política e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva

Brasília

2018

**KLEBER MACIEL LAGE**

**RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS:**

**Uma Correlação entre Convenções Internacionais de Combate à Corrupção e  
Proposições Legislativas para Regulação do *Lobby* no Brasil**

Trabalho apresentado ao Instituto  
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-  
requisito para a obtenção de Certificado de  
Conclusão de Curso de Pós-graduação *Latu  
Sensu*, na área de Ciência Política e Políticas  
Públicas.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva

Brasília, 31 de agosto de 2018.

**Banca Examinadora**

---

**Professor Doutor João Henrique Pederiva**

---

**Professor Mestre Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto**

## RESUMO

**Resumo:** A presente pesquisa avalia a correlação de conteúdos entre matérias em trâmite no Congresso Nacional e acordos internacionais de combate à corrupção ratificados pelo Brasil afetos às atividades em relações institucionais e governamentais, mediante o exame das relações de convergências, divergências e lacunas existentes nas convenções e nas propostas que lidam com as atividades também reconhecidas como *lobby*. A revisão bibliográfica documental e normativa identifica correlações de inexistência e de convergência, sem a existência de divergências, entre os tratados internacionais e as propostas legislativas. Tais achados permitem identificar oportunidades de aperfeiçoamento normativo para o tema e para as matérias legislativas existentes.

**Palavras-chaves:** 1. Relações Institucionais. 2. Relações Governamentais. 3. Relações Institucionais e Governamentais. 4. *Lobby*. 5. Política. 6. Democracia. 7. Escolha Pública.

*Abstract: The present research evaluates the correlation of content between matters in process in the National Congress and international agreements to combat corruption ratified by Brazil related to activities in institutional and governmental relations, by examining the convergence relations, divergences and gaps in the conventions and proposals that deal with activities also recognized as lobbying. The documentary and normative literature review identifies non-existent and convergent correlations, without differences, between international treaties and legislative proposals. These findings allow us to identify opportunities for normative improvement for the topic and for existing legislative matters.*

*Keywords: 1. Institutional Relations. 2. Government Relations. 3. Institutional and Government Relations. 4. Lobby. 5. Policy. 6. Democracy. 7. Choose Public.*

## 1 Introdução

O portal Câmara Notícias, da Câmara dos Deputados (CD), veiculou matérias relacionadas à apreciação de proposições para a regulação do *lobby*, diante da tramitação do Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (PL nº 1.202/2007), de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini, que “Disciplina a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e dá outras providências” (Câmara dos Deputados, 2007). Em matéria de 10/04/2018, o portal afirmava que “Rodrigo Maia disse que pretende votar amanhã ainda mudanças no cadastro positivo e regulamentação do *lobby*: ‘Vamos ver se aprovamos essas três matérias relevantes para o País’, disse o presidente da Câmara” (Câmara Notícias, 2018).

Tal mobilização tem sensibilizado os mais diversos setores da sociedade civil, atentos ao advento de uma legislação específica que consolide regras gerais para as ações de empresas públicas e privadas, grandes corporações e agentes políticos públicos e partidários, a exemplo da Confederação Nacional das Indústrias, que tem incluído o tema, pelo menos desde 2017, entre as suas prioridades para debates de agenda legislativa, como se pode constatar em seu portal Agência de Notícias, de 06/12/2018, como uma das “principais conquistas de 2017: Regulamentação do *Lobby* (...): construção de texto de consenso, pronto para ir ao Plenário da Câmara” (Agência CNI Notícias, 2018).

Anterior à tramitação do PL 1.202/2007, encontra-se igualmente pronto para apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990 (PL nº 6.132/1990), do Senado Federal (SF), de autoria do Senador Marco Maciel, dispondo “sobre registro de pessoas físicas ou jurídicas juntos às casas do Congresso Nacional” (Senado Federal, 1990).

Neste ínterim encontram-se organismos internacionais que intensificaram debates em torno do combate à corrupção por parte de entes nacionais e alcançando as ratificações de acordos internacionais, que, em seu contexto, findam por abordar a existência de ações e atividades envolvendo agentes públicos e privados em torno de coisas públicas.

A iminência por regulamentação das atividades de *lobby* coexiste com matérias legislativas que tramitam (ou seria: dormitam?) no Congresso Nacional por longos lapsos de tempo. Estariam tais proposições identificadas de alguma forma com acordos internacionais ratificados pelo Brasil, que recomendam, ainda que de forma indireta, ações estatais no combate à corrupção e voltadas ao controle das atividades de *lobby* no país?

Como objetivo de pesquisa, procuramos averiguar se, dentre as principais proposições legislativas sobre o tema, constam referências a nuances identificadas em determinados acordos internacionais ratificados pelo Brasil.

Afinal de contas, ainda que sem atender diretamente às recomendações de convenções internacionais, podem (e devem, conforme nossas suposições preliminares) haver parâmetros de convergência, de divergência e até de lacunas nos dispostos das proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional, bem como o grau de correlação entre objetos a serem regulados.

Desse modo, serão empregadas as categorias analíticas indicadas por Nóbrega Netto (2015) de forma a comparar os conteúdos das diversas convenções internacionais vigentes e propostas em trâmite. Essa avaliação identificará, primeiramente, a correspondência na forma de variáveis categóricas e, em seguida, estabelecerá graus de correlação de cada categoria mediante variáveis ordinais (graus de pertencimento).

## **1.1 Contexto Legislativo**

A necessidade de regulação das atividades de relacionamento institucional e governamental não é fato novo ou recente. Em 1989, o então Senador Marco Maciel apresentou o Projeto de Lei nº 203, de 1989, para dispor “sobre registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional” (Senado Federal, 1989). A matéria foi aprovada pelo Senado Federal, em fins de 1990, e remetida à apreciação da Câmara dos Deputados, que passou a tramitar sob a forma do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990 (Câmara dos Deputados, 1990).

Até meados de 1993, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados apreciou esta matéria conclusivamente, ou seja, dispensada a apreciação do Plenário, muito embora tendo sido aprovado parecer pela inconstitucionalidade da proposição, por versar norma com efeitos internos e passível de proposição legislativa diversa ao instrumento de projeto de lei, qual seja: projeto de resolução. Sendo a ressalva do Parecer aprovado pela CCJC de cunho formal, foi apresentado e aprovado recurso para remessa e apreciação do Plenário, em outubro daquele mesmo ano. Após sucessivas inclusões na ordem do dia de Plenário, em 1994 e 1995, a matéria voltou à apreciação, apenas em fins de 2001, quando foi apresentado requerimento de urgência para a sua tramitação, o que ocasionou novas inclusões na pauta daquele Plenário, apenas em fevereiro e até março de 2003. Contudo, a matéria aguarda votação até o presente momento.

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto, em dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR, intitulada “*Lobby e a sua regulamentação no Brasil : uma análise sistemática sobre as propostas e*

possibilidades de normatização” (NÓBREGA NETTO, 2015), elenca, no Quadro 16 – Projetos de lei ordinária sobre *lobby*, as proposições que tratam do tema, sendo, o PL nº 1.202, de 2007, a mais atual, e justamente, o PL nº 6.132, de 1990, do Senado Federal (PLS nº 203/1990, do Senador Marco Maciel, na origem), o mais antigo. Nóbrega Netto afirma, em relação a este, que “definitivamente aprovada naquela Casa Legislativa, [...] na época, foi considerado um avanço nas discussões sobre a presença de lobista no Congresso Nacional” (NÓBREGA NETTO, p. 116).

Há que se destacar o papel do Congresso Nacional neste contexto, onde as propostas de legislações são submetidas à sua apreciação, via de regra, por meio de projetos de lei de iniciativa da Presidência da República, quando o poder legislativo pode atuar com plena independência para propor ajustes e realizar alterações. No caso das referidas proposições destaque-se que foi exercido o pleno poder das iniciativas parlamentares. Deriva daí nossa expectativa inicial sobre os resultados da pesquisa.

## **1.2 Abordagens internacionais**

Ficando evidenciado que práticas de *lobbying* já são exercidas no Brasil, notadamente no Poder Legislativo, observamos que, concomitante aos tratos sobre o tema por parte do Poder Legislativo federal, organismos internacionais vêm se debruçando em debates recorrentes acerca da corrupção, em termos gerais, firmando acordos com entes nacionais para estabelecer diretrizes e parâmetros de modo a estimular a instituição de legislações nacionais com regramentos para o trato de coisas públicas, resguardando-se, assim, cada vez mais, de seus maus usos, diante de que tais atos são praticados por entes da sociedade civil na defesa de interesses privados e públicos associados ao poder público.

Apresentamos, assim, o Quadro 1 – Corrupção: acordos internacionais afetos às relações institucionais e governamentais, com o intuito de demonstrar o lapso temporal entre a assinatura das convenções por parte do Estado brasileiro perante os organismos internacionais e a ratificação de cada um dos acordos.

**QUADRO 1 – Corrupção: acordos internacionais afetos às relações institucionais e governamentais**

<b>Organismo Internacional</b>	<b>Data</b>	<b>Acordo</b>	<b>Decreto</b>	<b>Íterim Acordo- Decreto</b>
<b>OEA</b>	29/03/1996	Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos	nº 4.410, de 7/10/2002	5 anos, 6 meses e 9 dias
<b>OCDE</b>	17/12/1997	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	nº 3.678, de 30/11/2000	2 anos, 11 meses e 13 dias
<b>UNODC-ONU</b>	31/10/2003	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes	Decreto nº 5.687, de 31/01/2006	2 anos, 3 meses

Fonte: elaboração própria, com dados retirados do portal eletrônico da Presidência da República – Legislação.

Como se vê, já no início dos anos 2000, o Governo Brasileiro passa à ratificação de convenções de organismos estrangeiros da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC-ONU), por meio de decretos publicados, sendo que dois deles advindos da subscrição perante os diversos organismos internacionais ainda na década de 1990, podendo ser constatado hiatos temporais relevantes entre a subscrição dos acordos em relação à ratificação dos tratados.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CCC-OCDE) foi concluída, em 17 de dezembro de 1997, com vigência internacional no início de 1999, e, no Brasil, em 23 de outubro de 2000. Sua ratificação se deu por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000). Já a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (CICC-OEA), de 29 de março de 1996, foi ratificada mediante o Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002). A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (CNUCC-ONU), adotado em Assembleia-Geral, no dia 31 de outubro de 2003, foi assinada, pelo Brasil, em 9 de dezembro seguinte, e ratificada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

Em fins de 2010, a Controladoria-Geral da União (antecessora administrativa do Ministério da Transparência), juntamente com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, instituiu o Cadastro Empresa Pró-Ética, “para promover junto ao setor

empresarial a adoção voluntária de medidas de integridade e de prevenção da corrupção, fomentando a criação de um ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente” (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018).

A iniciativa obteve reconhecimento de entidades internacionais, que atuam para o estabelecimento de práticas relacionadas à integridade de atos do setor público com o setor privado, como, por exemplo, a OEA, a OCDE e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes.

### **1.3 Lobby x Relações institucionais e governamentais: conceitos e institucionalização**

A associação entre os mencionados tratados internacionais com os contidos nas já referidas proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional e atinentes à regulação das relações institucionais e governamentais no conflito de interesses entre os setores públicos e privados envolve uma diversidade de nomenclaturas que são associadas a tais atividades.

Enquanto o PL nº 6.132, de 1990, do Senado Federal, em sua Ementa, faz referência à “atividade tendente a influenciar o processo legislativo” (Senado Federal, 1990), o PL nº 1.202, de 2007, do Deputado Federal Carlos Zarattini, faz menção, igualmente na Ementa, explícita à “atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal” (Câmara dos Deputados, 2007).

Já as convenções internacionais, ao referenciar o combate e ações contra atos de corrupção, reportam à responsabilidade de pessoas, sejam públicas ou privadas, físicas ou jurídicas, que atuam na intermediação de conflito de interesses, como veremos mais detalhadamente na sequência do presente trabalho.

Nóbrega Netto (2015) apresenta sentido literal para o termo *lobby*:

no sentido mais abrangente, Gozetto e Mancuso (2011, p. 2) entendem que o vocábulo é utilizado de forma ampla para designar a defesa de interesses junto a qualquer indivíduo que pode tomar uma decisão’ (Gozetto e Macuso, 2011 apud Nóbrega Netto, p. 26).

O mesmo autor delimita em sua obra, por meio de análise conceitual objetiva, que,

Em síntese, ao se estabelecer os limites entre as três expressões citadas – grupos de interesse, grupos de pressão e *lobby* –, poder-se-ia dizer que *lobby* seria o instrumental para viabilizar os pleitos dos grupos de pressão e os grupos de interesse, o estágio inicial da atividade que visa influenciar o processo decisório na Administração Pública (Nóbrega Netto, p. 32-33).

As diferenças retóricas entre os termos *advocacy*, *lobby* e relações governamentais são apresentadas por Galvão (2016):

*Advocacy* significa defender novas metas políticas específicas por meio de esforços sistemáticos. [...] É um termo muito mais amplo do que o *lobby*. [...] *Advocacy* constitui gênero do qual o *lobby* é espécie. [...] Define-se *lobby* como o ato pelo qual os grupos de pressão contactam diretamente os tomadores de decisão na defesa de seus interesses para influenciar a tomada de decisão em políticas pública. *Lobby* portanto é um ato, uma ação de influência (Galvão, 2016, p. 73-75).

Galvão (2016) concede outra abrangência para a expressão ‘Relações Governamentais’, a de “aplicação de técnicas de comunicação por representantes de grupos ou organizações com o objetivo de influenciar decisões em políticas públicas” (GALVÃO, 2016, p. 81).

Muito embora não seja feita no trecho supra alusão explícita à atuação de agentes do setor privado em relações governamentais, Almeida (2017) o faz ao expandir a abordagem para as Relações Governamentais, ao denominar a atividade como sendo

aquela, por meio da qual os impactados por proposições legislativas ou por políticas públicas fazem chegar aos tomadores de decisão política a sua visão sobre a matéria, com o intuito de:

- Mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;
- Oferecer modelo mais equilibrado;
- Apresentar sugestões pontuais para o melhoramento da proposição;
- Apresentar fatos, dados e informações importantes para a melhor compreensão do universo sobre o qual a medida terá impacto, de modo a que o tomador de decisão pondere mais elementos na formulação de proposição legislativa ou política pública;
- Alertar para inconstitucionalidades, injuridicidades (inadequação ao ordenamento jurídico vigente) e má técnica legislativa.

A função básica de um profissional de relações governamentais é o assessoramento, que constitui uma intervenção promovida pelo fornecimento de pareceres e recomendações devidamente pormenorizadas, para os níveis decisórios da empresa (ALMEIDA, 2017, p. 70).

No que se refere à concepção dos agentes em relações institucionais, não encontramos referência de pesquisa que contivesse conceituação explícita para a expressão, mas consideramos que as relações institucionais diferenciam das relações governamentais, enquanto ações em defesa de interesses privados perante o poder público, em conceituação livre, tratarem –se de atividades que influenciam e impactam decisões de agentes públicos na implantação e execução de políticas públicas no conflito de interesses entre os próprios órgãos públicos e instituições do Estado.

No dia 19 de fevereiro de 2018, o Ministério do Trabalho atualizou a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) – que “tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares” (Ministério do Trabalho, 2018) –, e incluiu o título específico ‘Profissional de relações institucionais e governamentais’ (RIG), sob o código 45 na Família ‘1423 Gerentes de comercialização, marketing e comunicação’.

Em sendo assim, as práticas relacionadas ao conflito de interesses na relação entre os setores público e privado passam a ter, sob o código de descrição “4.0.11” junto à CBO, explicitadas suas atividades profissionais nos seguintes termos:

Elaboram planos estratégicos das áreas de comercialização, marketing e comunicação para empresas agroindustriais, industriais, de comercialização e serviços em geral; implementam atividades e coordenam sua execução; assessoram a diretoria e setores da empresa. Na área de atuação, gerenciam recursos humanos, administram recursos materiais e financeiros e promovem condições de segurança, saúde, preservação ambiental e qualidade. Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados (Ministério do Trabalho, 2018).

Dentre as oito áreas de atuação do RIG, são reconhecidas 94 (noventa e quatro) atividades, encontradas no relatório originado a partir da “Tabela de Atividades – 4.0.11” (Ministério do Trabalho, 2018), com destaque para 17 (dezessete) delas direcionadas para ‘atuar em processo de decisão política’ e relacionadas a

- 1) Participar da formulação de políticas públicas
- 2) Elaborar estratégia de relações governamentais

- 3) Estabelecer estratégia de relação governamental
- 4) Elaborar perfis (parlamentares e autoridades)
- 5) Elaborar perfil de tomador de decisão, influenciadores e interessados
- 6) Gerir riscos regulatórios/normativos
- 7) Monitorar ações governamentais (executivo, legislativo e judiciário) com potencial impacto setorial e institucional
- 8) Analisar risco regulatório/normativo
- 9) Planejar ação de mitigação de risco regulatório/normativo
- 10) Analisar impacto normativo
- 11) Elaborar peças e documentos para fundamentar defesa
- 12) Sugerir proposições legislativas/normativas
- 13) Solicitar notas técnicas às áreas competentes
- 14) Mapear processo de decisão
- 15) Informar ao interessado a agenda de trabalho dos órgãos envolvidos
- 16) Organizar agenda de reuniões e de trabalho dos órgãos envolvidos no processo de decisão política
- 17) Defender os interesses do representado no processo decisório (Ministério do Trabalho, 2018).

Traçamos, assim, um contexto para a existência de atividades e relações institucionais e governamentais sem que haja regulação específica para tal, para seguirmos aos Capítulos 2, “As atividades de Relações Institucionais e Governamentais em meio à ratificação de Acordos Internacionais no Combate à Corrupção”, sobre a análise de acordos internacionais já referidos anteriormente, Capítulo 3. “Congresso Nacional – proposições legislativas: a visão pioneira do Senado Federal e a visão mais em evidência da Câmara dos Deputados”, sobre a abordagem de proposições referenciadas, e Capítulo 4, “Relação entre Objetos Regulados nas Convenções Internacionais e nas Propostas de Regulação das Relações Institucionais e Governamentais”, todos almejando delimitar regramentos para as atuações associadas à superação do conflito de interesses público e privado. A conclusão encerra os principais achados e inferências da pesquisa.

## **2 As atividades de Relações Institucionais e Governamentais em meio à ratificação de Acordos Internacionais no Combate à Corrupção**

Diante de todo o exposto, reforçamos a existência de percepção geral de que práticas de *lobbying* no Brasil e, melhor dizendo, de relações institucionais e governamentais, expressão a qual que passaremos a adotar no presente trabalho, sobrepujando, assim, o termo ‘lobby’. Tais atividades, portanto, já são exercidas por entes privados e junto ao setor público, sem contudo haver um marco regulatório que consolide regras gerais para tais ações.

Em princípio, abordaremos acordos internacionais ratificados pelo Brasil que fazem referências e contêm nuances e parâmetros internacionais que consolidam padrões para as relações institucionais e governamentais, bem como reconhecem a necessária atuação da sociedade civil, notadamente as defensoras de interesses associados, tanto a empregados (sindicatos, centrais únicas, associações, etc.), quanto a empregadores e setores econômicos (confederações, federações, etc.), entre outros interesses, perante o poder público. Estas convenções são marcos que devem ser considerados em quaisquer proposições legislativas que vierem a ser submetidas à apreciação das Casas do Congresso Nacional.

Assim, firmaremos, na sequência, concepções e abordagens relacionadas aos acordos internacionais constantes das proposições em trâmite na Câmara dos Deputados, quais sejam: o pioneiro PL nº 6.132, de 1990, de iniciativa legislativa do Senado Federal (PLS nº 203, de 1989, do Senador Marco Maciel), e o mais atualizado e em evidência PL nº 1.202, de 2007, de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini.

Constatada a existência de atividades relacionadas às relações institucionais e governamentais, almejamos estabelecer uma abordagem que identifique disposições nos decretos ratificadores dos acordos internacionais já referidos e que sejam atinentes a tais práticas.

### **2.1 OCDE – Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (CCC-OCDE) – Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (Dec. nº 3.678/2000)**

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promovida e concluída pela OCDE em 17 de dezembro de 1997, foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O item 2 do artigo 15 do tratado consigna ser a convenção aberta para assinatura pelos seus

membros e, até a sua entrada em vigor, no máximo “após 31 de dezembro de 1998” (BRASIL, 2000), concedendo, assim, condições de acesso a não-membros. Para membros e não-membros, o visto no artigo 13 do acordo impõe a obrigação de que sejam “participantes plenos do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais” (BRASIL, 2000).

O ato encontra motivação descrita em seu Preâmbulo, ao considerar que a corrupção “desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico” (BRASIL, 2000). Neste sentido, ao reconhecer em seu preâmbulo esforços simultâneos em “ações das Nações Unidas, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial de Comércio, da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Européia” (BRASIL, 2000), a OCDE estende o alcance de atos no combate à corrupção a “esforços de companhias, organizações empresariais e sindicatos, bem como outras organizações não-governamentais [...] (e) Governos na prevenção do pedido de propinas de indivíduos e empresas” (BRASIL, 2000).

De cunho predominantemente penal e processual penal que alcancem o “Funcionário Público Estrangeiro em Transações Comerciais Internacionais”, na expressão constante de sua Ementa, a CCC-OCDE amplia seu escopo, no item 3 do Artigo 3, ao recomendar que atos administrativos públicos e que legislações prevejam que “Cada parte deverá tomar todas as medidas necessária a garantir [...] a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis” (BRASIL, 2000), devendo igualmente considerar a “imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções” (BRASIL, 2000), nos termos do item 4 do mesmo Artigo 3.

Neste contexto, o ato busca ampliar o combate personificado à corrupção de tais agentes, buscando estabelecer igualmente, em seu Artigo 2, “responsabilidades de pessoas jurídicas” (BRASIL, 2000), que também “estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas” (BRASIL, 2000), como visto no item 2 do Artigo 3.

Reforço ainda maior à sua abrangência, a CCC-OCDE estabelece, nos termos do Artigo 5, que execuções processuais em seu contexto, “não serão influenciadas por considerações de interesse econômico nacional, pelo efeito potencial sobre as relações com outros Estados ou pela identidade de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas” (BRASIL, 2000).

Há, portanto, que se destacar, para efeito desta abordagem, a extensão e o alcance desta CCC-OCDE para além das relações e atividades advindas do exercício das funções de funcionários públicos estrangeiros, vez que deixa explícito a preocupação em abranger a cooperação entre organismos internacionais, a responsabilização de pessoas jurídicas públicas

e privadas e de organizações empresariais, governamentais e não-governamentais também no âmbito nacional.

## **2.2 OEA – Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC-OEA) – Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 (Dec. nº 4.410/2002)**

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada pelos membros da Organização dos Estados Americanos e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, considera ser indispensável a existência de instituições democráticas para o exercício de uma democracia representativa, nos termos do Preâmbulo, com ações voltadas para evitar “distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social” (BRASIL, 2002) e para promover ações lícitas no “exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício” (BRASIL, 2002).

No contexto da Convenção, fica claramente identificado o reconhecimento destas ações, como, por exemplo, dentre os 12 itens constantes das Medidas Preventivas previstas no Artigo III, o estabelecimento de “normas de conduta para o desenvolvimento correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses [...]. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública” (BRASIL, 2002), com a indicação para a existência de “mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais” (BRASIL, 2002), “sociedades mercantis e outros tipos de associações” (BRASIL, 2002), de tal forma a garantir “transparência, equidade e eficiência” (BRASIL, 2002) para a atuação de todos os atores públicos e privados envolvidos nos embates de interesses.

Um ponto específico a ser destacado, e diretamente relacionado às atividades que envolvem os interesses institucionais e governamentais, é o dispositivo da CICC-OEA que provoca a tipificação em legislações de condutas, no disposto da alínea “c”, item 1, do Artigo XI, em ressalva contida no Decreto nº 4.534, de 19 de dezembro de 2002, estabelecida na nova redação do art. 1º do decreto original, no que concerne a:

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; (BRASIL, 2002a).

Como se nota, há explícita referência e reconhecimento da possibilidade de atuação de intermediadores perante decisões de autoridades públicas. A ressalva ao dispositivo foi efetuada

no decorrer da tramitação no Congresso Nacional, quando da apreciação pela Câmara dos Deputados do Projeto de Decreto Legislativo nº 189, de 1999, cuja tramitação se iniciou pelo envio da Mensagem nº 114, 1996, do Poder Executivo (Poder Executivo, 1996)<sup>1</sup>. Aprovado naquela Casa, foi enviado à apreciação do Senado Federal. O Plenário desta Casa ratificou os Pareceres das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE/Senado) e de Constituição, Justiça e Cidadania, com a apresentação de substitutivo contemplando a ressalva, firmando eventual conflito de abrangências da tipificação penal constante no dispositivo supra na CICC-OEA e no art. 333, *caput*, do Código Penal brasileiro, e pacificando: “sobre a restrição apontada, concluiu que a abrangência penal não é reduzida, permitindo a recepção da norma penal brasileira” (Câmara dos Deputados, 1999b).

### **2.3 UNODC-ONU – Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (CNUCC-ONU) – Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (Dec. nº 5.687/2006)**

A promulgação da “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003” (BRASIL, 2006), dá-se por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, que adota e transcreve o tratado em seu inteiro teor, nos termos de seu art. 1º.

Em seu Preâmbulo, a CNUCC-ONU discorre extenso relato acerca do reconhecimento da existência de atividades ilícitas envolvendo recursos dos Estados e interesses públicos e privados, relevando os “princípios da devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei” (BRASIL, 2006). Tais fundamentos reportam, logo de início, ao

trabalho realizado por outras organizações internacionais e regionais nesta esfera, incluídas as atividades do Conselho de Cooperação Aduaneira (também denominado Organização Mundial de Aduanas), o Conselho Europeu, a Liga dos Estados Árabes, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana e a União Européia; (BRASIL, 2006).

---

<sup>1</sup> A CICC-OEA foi inicialmente submetida ao Congresso Nacional pelo envio da Mensagem nº 1.259, de 1996, do Poder Executivo. A mensagem foi submetida por parte do Ministério das Relações Exteriores e, nos termos da Ata de Retificação do texto em português, foram “verificadas discrepâncias nos textos autenticados nos idiomas oficiais” (Poder Executivo, 1996), o que ocasionou no envio da referida Mensagem nº 114, de 20 de junho de 1999, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional.

Com a finalidade de “promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”(BRASIL, 2006), nos termos da alínea “c” do artigo 1, podemos identificar que a CNUCC-ONU estabelece, em seu Capítulo II, diversas medidas preventivas que, nos artigos associados, no que toca a relação do interesse público com a atuação do setor privado e a participação da sociedade junto aos recursos e serviços públicos disponíveis, preveem disposições que conduzem a princípios, critérios e responsabilidades que devem ser considerados em ações da administração pública e atos dos entes privados.

Para o setor público, no que diz respeito à “Contratação pública e gestão da fazenda pública” (BRASIL, 2006), o Artigo 9 da convenção determina a “adoção de decisões, que sejam eficazes” (BRASIL, 2006) para a “aplicação de critérios objetivos e predeterminados para [...] a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos” (BRASIL, 2006). Infere-se, portanto, que nesta combinação de dispositivos está a referência à inevitável relação institucional e governamental para a disponibilização de recursos públicos, sob a sujeição de critérios e condições que alcancem tais vínculos com o interesse privado.

A CNUCC-ONU também prevê medidas no parágrafo 1 do Artigo 9 para “melhorar normas contábeis e de auditoria no setor privado” (BRASIL, 2006), alcançando, em destaque da sua alínea “b”,

a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos códigos de conduta para o correto, honroso e devido exercício das atividades comerciais e de todas as profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado; (BRASIL, 2006).

No que diz respeito à participação da sociedade, a CNUCC-ONU demonstra, nas alíneas constantes do parágrafo 1 do Artigo 13, cuidado com a transparência na defesa do interesse público diante tratos e ações entre os setores público e privado, com a busca e adoção de medidas 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, [...] com medidas como as seguintes:

a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;

b) Garantir acesso eficaz do público à informação;

[...]

d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de [...] informação [...] 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. (BRASIL, 2006)

A convenção, ao considerar necessárias a aplicação e aplicação de leis, especificadas nos Artigos 15 e subsequentes, reconhece delitos, responsabilidades e sanções a atos decorrentes das relações entre setores públicos e também com o setor privado, tais como atos de suborno, formas de desvio de bens públicos e privados, tráfico de influência, abuso de funções, lavagem de produtos de delitos, encobrimento ou retenção contínua de bens, dentre outros.

### 3 Congresso Nacional – proposições legislativas: a visão pioneira do Senado Federal e a visão mais em evidência vidente da Câmara dos Deputados

Evidenciados na abordagem efetuada sobre as convenções internacionais que atacam atos de corrupção, a normatização e responsabilização de conflitos de interesses públicos e privados no trato das coisas públicas vem merecendo atenção parlamentar na apreciação de proposições que versam sobre as relações institucionais e governamentais.

Seguimos ao contexto de abordagem de dois projetos de lei em trâmite na Câmara dos Deputados: o PL 6.132, de 1990, oriundo de aprovação pelo Senado Federal em fins da década de 1980, sob o véu de pioneirismo parlamentar, e o PL 1.202, de 2007, do Deputado Federal Carlos Zarattini, que vem sendo pautado recentemente para a apreciação da Casa.

#### 3.1 O pioneiro: PL nº 6.132, de 1990, do Senado Federal (PLS nº 203, de 1989, do Senador Marco Maciel, na origem)

O Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, do Senado Federal, tem redação original nos termos da proposição apresentada pelo autor, Senador Marco Maciel, e igualmente aprovada pelo Plenário da Casa, com ressalva ao voto contrário oferecido pelo Partido Socialista Brasileiro.

A proposição, nos termos previstos em sua Ementa, “dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências” (Senado Federal. 1990, fins estes explicitados principalmente na forma dos dispositivos iniciais, o qual define que

Art. 1º As pessoas físicas ou jurídicas que **exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo** deverão registrar-se perante as Mesas Diretores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Art. 2º [...] regulamentando o **modo e limites de sua atuação**. (Senado Federal, 1990) (**grifos nossos**).

Nóbrega Netto (2015), ao analisar a proposição, avança sobre os dispostos de conteúdo constantes da matéria:

Ao se analisar a totalidade do projeto, além do registro, nota-se que, em razão das outras providências previstas na ementa, a proposta incluiu a prestação de

contas – e na sua omissão, as penalidades previstas –, as doações recebidas, as despesas efetuadas e a elaboração e divulgação de relatório, por parte das Mesas Diretoras das Casas Legislativas, com as declarações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades de *lobby* no [Poder] Legislativo.

O art. 2º do projeto prevê o registro junto às Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais distribuirão credenciais para o acesso às dependências das Casas, regulando o modo e os limites de utilização. De acordo com a proposta, as declarações de gastos das pessoas que influenciarem o processo legislativo deverão ser encaminhadas anualmente à direção das Casas Legislativas, para efeito de atualização dos dados e para conhecimento público, devendo ser informados os interessados nos serviços de *lobby*, as proposições de interesse ou a matéria cuja influência é pretendida. Da declaração devem constar, quando for o caso, doações superiores ao indicado no projeto de lei, como também as despesas efetuadas fora da esfera de controle do Congresso Nacional. A indicação de informações falsas implicará penalidades, como a advertência e a cassação do registro, com o impedimento de acesso ao Congresso Nacional, no caso de reincidência. Por seu turno, as Mesas das Casas do Congresso Nacional divulgarão relatório semestral, de amplo acesso público, com as declarações das pessoas referidas na proposição. (Nóbrega Netto, 2015, p. 117)

Nóbrega Netto (2015) vaticina indo direto ao ponto quanto à relação da matéria com as relações institucionais e governamentais:

O seu cerne contempla a atividade de *lobby*, já que abrange as pessoas que influenciam o processo legislativo decisório – os principais (lobistas) e os agentes (parlamentares). Para os moldes de hoje, trata-se de uma iniciativa considerada tímida e incompleta, mas com um cunho altamente simbólico e importante para a época, por ter sido uma tentativa pioneira de regulamentar a atividade de *lobby* no âmbito do [Poder] Legislativo. (Nóbrega Netto, 2015, p. 117).

Importante destacar o contido em dispositivos que prevêm, como consequência da transparência prevista para os diversos atos envolvidos, a possibilidade de contraditório para

partes e entes passíveis de interesse que não tenham se manifestado para instruções ou debates prestados às Casas legislativas, nos seguintes termos:

Art. 7º As Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, à vista das fichas de registro e das declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, providenciarão:

I – divulgação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas;

II – convite para comparecimento, no mesmo dia, hora e local, às pessoas físicas ou jurídicas que defendem interesses antagônicos aos de outras que tenham marcado comparecimento às Casas do Congresso, suas comissões e órgãos de assessoramento, para prestação de esclarecimento ou subsídios. (Senado Federal, 1990)

Por fim, finaliza Nóbrega Netto (2015):

Sobre o mérito do Projeto [...], pode-se entender que se trata de um símbolo por ter sido considerado praticamente a iniciativa pioneira no âmbito do Legislativo federal brasileiro e o que mais longe chegou ao longo percurso legislativo de tramitação bicameral. Contudo, o conteúdo da proposição é considerado relativamente restrito para os tempos atuais, uma vez que trata da atividade de *lobby* com atuação apenas no Poder Legislativo e dispõe de sanções consideradas brandas aos que infringirem as suas disposições (Nóbrega Netto, 2015, p. 121).

### **3.2 O mais evidente: PL nº 1.202/2007, do Deputado Federal Carlos Zarattini**

Debruçamo-nos a partir de agora sobre o trâmite do PL nº 1.202, de 2007, que “disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências” (Câmara dos Deputados, 2007), proposição que cristaliza atualmente a relevância do tema, fato evidenciado pela Presidência da Câmara dos Deputados com a inclusão recorrente em pauta do Plenário nos meses de março e abril deste ano de 2018, desde a aprovação de Requerimento de Urgência pelo mesmo Pleno da Casa, de iniciativa do autor da proposição, em 19 de dezembro de 2017.

Nóbrega Netto (2015), para fazer abordagens sobre o mérito e a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, considera ser “pelo menos em tese a mais completa e abrangente proposição sobre a regulamentação da prática de *lobby* em tramitação no Congresso Nacional” (Nóbrega Netto, 2015, p. 121), e que “boa parte das questões que suscitam a atuação dos grupos de pressão estão contempladas na proposição” (Nóbrega Netto, 2015, p. 122).

Face à ampla análise efetuada por Nóbrega Netto (2015), agregaremos às suas interpretações a análise do arcabouço contido na Subemenda Substitutiva Global nº 1, de 2018 (SSP 1/2018-PLEN), apresentada em Plenário pela Relatora da matéria, Deputada Federal Cristiane Brasil, em 04 de abril próximo passado (Câmara dos Deputados, 2007), a partir de Parecer proferido à Emenda de Plenário nº 1, de 2018, de autoria do Deputado Federal Leo de Brito, e aos Pareceres aprovados pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em 26 de novembro de 2008, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em 07 de dezembro de 2016.

Neste contexto, apresentamos Apêndice A – PL nº 1.202, de 2007, Substitutivo – CCJC e Subemenda Substitutiva Global nº 1, de 2018 – Plenário, que consolida as relações dos objetos regulados com o texto original da proposta, o do substitutivo aprovado pela CCJC e os dispostos na subemenda de Plenário.

Consideramos a SSP 1/2018-PLEN ser mais evidente, e que, por ser mais atual, poderá ser o referencial para os debates legislativos acerca da matéria. Com efeito, a partir da iniciativa apresentada por Nóbrega Netto (2015), que apresenta

Quadro 18 com cotejamento do Projeto de Lei nº 6.132, de 1990, com o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, construído a partir da análise de dispositivos constantes nas duas proposições, por consider[ar]-se as principais propostas de tramitação no Congresso Nacional (Nóbrega Netto, p. 129).

agregaremos os contextos correlatos assumidos na Subemenda Substitutiva Global de Plenário apresentada, bem como incluiremos novos tópicos relevantes abordados.

**QUADRO 2 – PL nº 6.132, de 1990, PL nº 1.202, de 2007 e Subemenda Substitutiva Global nº 1, de 2018 – Plenário**

<b>OBJETO REGULADO</b>	<b>PL nº 6.132/1990</b>	<b>PL nº 1.202/2007</b>	<b>Subemenda Substitutiva Global nº 1/2018 – Plenário</b>
<b>1. Quem deve estar credenciado</b>	Pessoas físicas e jurídicas que procuram influenciar o processo legislativo (ementa e art. 1º).	Pessoas físicas e jurídicas que procuram influenciar o processo legislativo (ementa e art. 1º).	Representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política (art. 1º): I – entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos sociais; II – pessoas físicas e jurídicas públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.
<b>2. Necessidade de credenciamento</b>	Para o Congresso Nacional – pelas Mesas da CD e do SF (ementa e art. 1º).	Para toda a Administração Pública federal – No Poder Executivo, a ser viabilizado pela Corregedoria-Geral da União (CGU) (art. 3º).	Para órgãos e entidades do Poder Público Federal (ementa e art. 1º) – perante órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 7º).
<b>3. Quarentena para a prática do lobby</b>	Sem previsão.	Pessoas físicas e jurídicas que tenham exercido, nos doze meses anteriores ao requerimento de credenciamento, cargo público ou em comissão, com participação, direta ou indiretamente, na produção da proposição legislativa (art. 3º, § 5º).	A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses nos quatro anos subsequentes ao término do mandato (art. 11, § 2º).
<b>4. Prestação de Contas</b>	Duas vezes por ano, perante as Mesas da CD e do SF (art. 3º).	Uma vez por ano, ao TCU (art. 7º).	Sem previsão.
<b>5. Divulgação das informações</b>	As Mesas da CD e do SF divulgarão, semestralmente, relatórios, de acesso público, com as declarações dos lobistas credenciados (art. 7º, I).	O TCU divulgará, anualmente, relatórios com as declarações das pessoas físicas e jurídicas credenciadas (art. 7º, § 4º).	Em caso de solicitação de audiência, disponibilização pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade (art. 6º, §2º).

<b>OBJETO REGULADO</b>	<b>PL nº 6.132/1990</b>	<b>PL nº 1.202/2007</b>	<b>Subemenda Substitutiva Global nº 1/2018 – Plenário</b>
<b>6. Penalidades por desvio de conduta</b>	Advertência: por omissão nas declarações, tentativa de ocultar dados e de confundir a Administração. Cassação do credenciamento: em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções penais previstas em lei (art. 5º)	Improbidade administrativa: sujeito às penas previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 1992. Demissão a bem do serviço público: art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990 (art. 9º).	- Ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, recebimento de quaisquer privilégios oferecidos com o fim de influenciar a tomada de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas (art. 9º); - Aplicação concomitante aos agentes de relações institucionais e governamentais (art. 9º, § 1º) - Negação ou suspensão de cadastro do agente de relações institucionais e governamentais (art. 10).
<b>7. Audiência públicas</b>	Convite para comparecimento, no mesmo dia, horário e local, às pessoas físicas e jurídicas que defendem interesses antagônicos (art. 7º, II).	Na hipótese de haver defensores e opositores à matéria em exame, o órgão promotor procederá de forma que possibilite a audiência de diversas correntes de opinião, com o número máxima de seis expositores (art. 5º, § 1º).	A convite ou mediante solicitação (art. 6º, caput).
<b>8. Treinamento para lobistas</b>	Sem previsão.	É obrigatória a participação, no prazo de 180 dias do deferimento do credenciamento, à custa dos lobistas, em curso de formação específica com conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (art. 4º, § 8º).	Sem previsão.

OBJETO REGULADO	PL n° 6.132/1990	PL n° 1.202/2007	Subemenda Substitutiva Global n° 1/2018 – Plenário
<b>9. Definição da atividade</b>	Sem previsão.	Sem previsão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representação de interesses nos processos de decisão política: visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do país (art. 2º)</li> <li>- Agentes de RIG: exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão (3º, IV).</li> </ul>
<b>10. Garantias à atuação</b>	Sem previsão.	Sem previsão.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prerrogativas necessárias para a realização de atividades, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas (art. 8º, <i>caput</i>);</li> <li>- Direito de apresentar aos tomadores de decisão análises de impacto para mitigação de riscos, argumentações, análises, informações e sugestões técnicas (art. 8º, § 1º);</li> <li>- Discricionariedade por parte de órgãos, entidades e membros dos Poderes na utilização das contribuições oferecidas (art. 8º §2º).</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com dados de referência constantes do Quadro 18 – Projetos de Lei n° 6.132, de 1990, e n° 1.202, de 2007 – comparação de dispositivos (Nóbrega Netto, 2015, p. 130-131).

Além destes pontos em comum, a Subemenda Substitutiva Global n° 1, de 2018, apresentada em Plenário, conceitua a atividade de relações institucionais e governamentais:

Art. 2º A representação de interesses nos processos de decisão política disciplinada nesta Lei é atividade legítima que visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País (Câmara dos Deputados, 2007), para em seguida, apresentar definições para os agentes de relações internacionais, no inciso IV do art. 3º, como “os que exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão” (Câmara dos Deputados, 2007), além de delimitar o processo de decisão política, grupo de pressão, tomador de decisão e atividade de representação de interesses.

A SSP 1/2018-PLEN estabelece em seu art. 8º, como garantia à atuação dos agentes de relações institucionais e governamentais, “o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas” (Câmara dos Deputados, 2007), no intuito de assegurar o direito à apresentação de informações que julgarem relevantes, pormenorizadas no § 1º do art. 8º, e resguardando a discricionariedade dos tomadores de decisão para a utilização das considerações fornecidas, constantes do § 2º do mesmo artigo.

#### **4 Relação entre Objetos Regulados nas Convenções Internacionais e nas Propostas de Regulação das Relações Institucionais e Governamentais (RIG)**

Com base nos achados dos itens anteriores, em que efetuamos, no princípio, a abordagem sobre os termos de proposições de referência atinentes à regulação para o exercício de atividades em relações institucionais e governamentais, inicialmente tratadas como ações de *lobby*, e, na sequência, a análise de recomendações existentes em convenções internacionais sobre o combate à corrupção acerca de conflitos de interesse entre as ações do poder público e do setor privado, associaremos a seguir as referências nos acordos com organismos estrangeiros identificadas com convergências, lacunas ou divergências constantes das propostas sob análise do Congresso Nacional.

A partir do Quadro 2, “PL nº 6.132, de 1990, PL nº 1.202, de 2007 e Subemenda Substitutiva Global nº 1, de 2018 – Plenário”, apresentamos a seguir uma sequência de relações contidas nas referências às ações e atividades de agentes em relações institucionais e governamentais em dispostos correlatos das proposições legislativas – quais sejam: o Projeto de Lei nº 6.132, de 1990 (PL nº 6.132/1990), o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007 (PL nº 1.202/2007) e a Subemenda Substitutiva Global nº 1, de 2018 (SSP 1/2018-PLEN) – com os identificados nos tratados internacionais – quais sejam: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacional da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (CCC-OCDE), a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (CICC-OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (CNUCC-ONU).

**QUADRO 3 – Quem deve ser credenciado: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposições Legislativas
<b>1. Quem deve ser credenciado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Responsabilização – pessoas (físicas e) jurídicas públicas e privadas; – organismos empresariais, governamentais e não governamentais</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Participação – sociedade civil, organizações não-governamentais; sociedades mercantis e outros tipos de associações (Artigo III, parágrafo 11)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Participação – sociedade civil, organizações não-governamentais e outras com base na comunidade (Artigo 13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Pessoas físicas e jurídicas</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Pessoas físicas e jurídicas</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Agentes de relações institucionais e governamentais</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

Em relação a 1. Quem deve ser credenciado, contido no Quadro 3, a Subemenda Substitutiva Global nº 1/2018-PLEN concede maior especificidade aos sujeitos objeto de registro perante as instituições públicas ao prever que agentes de relações institucionais e governamentais devem ser reconhecidos legalmente para a atuação em nome de entes do setor privado perante as coisas públicas, atendendo indiretamente a identificação de entes da sociedade passíveis de responsabilização prevista na Convenção sobre o Combate da Corrupção da OCDE e das participações indicadas nas convenções da OEA e da ONU, notadamente as civilmente reconhecidas e as organizações não-governamentais. As demais proposições alcançam genericamente pessoas físicas e jurídicas, a exemplo da referência oferecida pela CCC-OCDE.

**QUADRO 4 – Institucionalização do credenciamento: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>2. Institucionalização do credenciamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Medidas em leis e regulamentos (artigo 8, parágrafo 1)</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Medidas e ações para prevenir a corrupção no exercício das funções públicas (artigo II, item 2)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Medidas para prever sanções civis, administrativas e penais eficazes, proporcionadas (sic) e dissuasivas para prevenir a corrupção (artigo 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Congresso Nacional</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Administração Pública Federal</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Órgãos e Entidades do Poder Público Federal</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

O objeto regulado acerca da institucionalização do registro de agentes de RIG, constante do Quadro 4, obtém referência apenas transversal nos tratados internacionais, muito embora indiquem ações e medidas de caráter legal, notadamente sob aspectos civis, administrativos e penais, o que vêm a ser aplicados sob a institucionalização dos entes da sociedade civil no arcabouço legal. Nas concepções dadas pelas proposições legislativas, o credenciamento dá-se em diferentes níveis para registro perante o Estado. No âmbito do PL nº 6.132/1990, o registro seria feito perante o Poder Legislativo federal. O escopo é ampliado no PL nº 1.202/2007 para a Administração Pública Federal, sendo dimensionado de forma mais ampla e específica na SSP nº 1/2018-PLEN, com a tipificação de órgãos e entidades do poder público federal.

**QUADRO 5 – Quarentena para a prática de RIG: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>3. Quarentena para a prática de RIG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sem referência</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Prevenção de conflitos de interesse com imposição de restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria (artigo 12, parágrafo 2, inciso “e”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Sem previsão</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> 12 meses para pessoas físicas e jurídicas que tenham exercido cargo público com participação direta ou indireta na produção da proposição legislativa</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> - 4 anos após o término do mandato de chefe do poder executivo federal (art. 11, § 2º) Lei 12.813/2013 (art. 6º) - qualquer tempo, para a proibição de uso de informações privilegiadas; - 6 meses, para qualquer tipo de serviços ou vínculo profissional, celebração de contrato com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal ou intervenção em favor de pessoas físicas ou jurídicas e Lei 8112/1990 Arts. 91 e 92 - servidores públicos em licença sem remuneração para tratar de assuntos particulares</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

O Quadro 5 relaciona a restrição de cumprimento de lapso temporal para a atuação de agentes advindos do setor público em defesa de interesses do setor privado, em que há recomendação de maneira preventiva apenas pela CNUCC-ONU, fato não previsto no PL nº 6.132/1990, mas sendo delimitado pelo PL nº 1.202/2007 em 12 meses para os que tenham exercido cargos públicos direta ou indiretamente relacionados à proposição legislativa em específico. No âmbito da SSP nº 1/2018-PLEN, a restrição alcança: quatro anos para o agente que tenha exercido cargo de chefes de poder executivo; qualquer tempo quando estiverem envolvidas informações privilegiadas; seis meses para qualquer tipo de serviços, vínculos ou intervenções profissionais prestados a pessoas físicas ou jurídicas e de contrato a ser celebrado com órgãos ou entidades do Poder Público Federal.

**QUADRO 6 – Prestação de Contas: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>4. Prestação de Contas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Medidas sobre declarações financeiras e sistemas de contabilidade e auditoria (...) por companhias (artigo 8, parágrafo 1)</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei (artigo III, parágrafo 2, item 4)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Melhorar as normas contábeis e de auditoria (Art. 12, parágrafo 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Duas vezes por ano, perante as Mesas da CD e do SF (art. 3º)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Uma vez por ano, ao TCU (art. 7º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Sem previsão</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

Quanto à prestação de contas, constante do Quadro 6, enquanto a CCC-OCDE e a CNUCC-ONU se dedicam a medidas e melhorias sobre as normas e declarações financeiras e contábeis de companhias, a CICC-OEA alcança somente declarações patrimoniais de pessoas em funções públicas de cargos determinados legalmente. Diante disso, as proposições prevêm prestações de contas por duas vezes ao ano às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no caso do PL nº 6.132/1990, e uma vez por ano ao TCU, no PL nº 1.202/2007. Não há previsão relacionada à prestação de contas na SSP nº 1/2018-PLEN, o que soa como um hiato legal em sendo esta a proposição mais evidente e atual dentre os enfoques dados à matéria na Câmara Baixa.

**QUADRO 7 – Divulgação das Informações: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<p><b>5. Divulgação das informações – Transparência</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Divulgação das declarações relativas à prestação de contas (artigo III, parágrafo 2, item 4)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> adotar sistemas de promoção da transparência e da prevenção de conflitos de interesses (artigo 7, parágrafo 4); promover a transparência entre entidades privadas e a identificação de pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas (artigo 12, parágrafo 2, alínea “c”); e realização de atividade de informação pública (artigo 13, parágrafo 1, alínea “c”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Mesas da CD e do SF – divulgação semestral de relatórios com as declarações dos lobistas credenciados (art. 7º, I)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> TCU – divulgação anual com as declarações das pessoas físicas e jurídicas credenciadas (art. 7º, § 4º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Em caso de solicitação reunião com tomador de decisão por agentes de relações institucionais e governamentais (art. 6º, § 1º), disponibilização pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade (art. 6º, § 2º)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

A aplicação do princípio da transparência sobre as informações colhidas pelas instituições públicas e decorrentes do registro de agentes para atividades nas relações governamentais e institucionais, relacionada ao Quadro 7, é atendida claramente na CICC-OEA e na CNUCC-ONU, com a recomendação de adoção de sistemas de divulgação de contas prestadas e de informações relativas a pessoas físicas e jurídicas para prevenção a conflitos de interesse. Tanto que ambos os projetos de lei prevêm tais disponibilizações ao público com ampliação da abrangência na SSP nº 1/2018-PLEN, que prevê a publicidade para a solicitação reuniões com tomadores de decisão por parte de agentes de relações institucionais e governamentais. A CCC-OCDE não contempla referência à regulação da divulgação de informações.

**QUADRO 8 – Penalidades por Desvio de Conduta: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>6. Penalidades por desvio de conduta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Pessoas Jurídicas – responsabilidade criminal e sanções não-criminais, efetivas, proporcionais e dissuasivas (artigo 3, parágrafo 2)</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> tipificação de condutas como atos de corrupção por uso, aproveitamento ou desvio de informação reservada ou privilegiada ou de quaisquer bens do Estado ou de empresas ou instituições; ação ou omissão de qualquer pessoa na intermediação de adoção de decisão em prejuízo do patrimônio do Estado (artigo XI, parágrafo I, alíneas “a” a “d”)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> qualificação de delitos previstos e penalização para práticas de suborno, formas de desvio de bens, tráfico de influência, abuso de funções, lavagem de produtos de delitos, encobrimento ou retenção contínua de bens, dentre outros (Capítulo III Penalização e aplicação da lei, artigos 15 a 31)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Advertência: por omissão nas declarações, tentativa de ocultar dados e de confundir a Administração; Cassação do credenciamento: em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções penais previstas em lei (art. 5º)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Improbidade administrativa: sujeito às penas previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, de Improbidade Administrativa (art. 9º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Ato de improbidade sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas (art. 9º) Aplicação concomitante aos agentes de relações institucionais e governamentais (art. 9º, § 1º) Negação ou suspensão de cadastro do agente de relações institucionais e governamentais (art. 10)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

O Quadro 8 contém a relação quanto aos desvios de conduta cometidos por agentes nas relações institucionais e governamentais e trata de atos cujas penalizações encontram-se previstas em todos os instrumentos regulatórios aqui abordados. As convenções internacionais recomendam amplamente e das mais diversas maneiras ações coordenadas para a responsabilização das pessoas envolvidas com a coisa e o interesse públicos. A CCC-OCDE busca esforços para que o sistema jurídico promova sanções criminais e não-criminais de maneira efetiva, proporcional e dissuasiva, ou seja, de forma efetiva, tanto aos agentes públicos quanto ao setor privado. A CICC-OEA recomenda a harmonia das regulamentações nos Estados partícipes, com tipificações que alcancem quaisquer agentes do Estado, de empresas ou de instituições no trato com bens ou no exercício da função pública. A CNUCC-ONU, na qualificação dos mais diversos delitos, estimula ações e sistemas de cooperação e de combate

à corrupção por meio de medidas legislativas para a penalização de tais atos cometidos no âmbito do setor público e privado.

As proposições legislativas se restringem à aplicação de penalidades associadas ao regime de credenciamento. O PL nº 6.132/1990 prevê a advertência aos agentes de RIG em caso de ação dissimulada perante o poder público e cassação do registro em caso de incidência, resguardando a aplicação de sanções penais legais. O PL 1.202/2007 eleva aos que atuam perante o Estado as penas previstas na Lei de Improbidade (nº 8.429/1992) e as penas relacionadas à demissão a bem do serviço público previstas no Estatuto do Servidor (Lei nº 8.112/1990). Em consonância com estas dimensões, a SSP nº 1/2018-PLEN agrega o alcance das duas proposições legislativas.

#### QUADRO 9 – Audiência Pública: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
7. Audiências públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Mecanismos para estimular a participação – sociedade civil, organizações não-governamentais; sociedades mercantis e outros tipos de associações (Artigo III, parágrafo 11)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Participação – sociedade civil, organizações não-governamentais e outras com base na comunidade (Artigo 13), principalmente aumento da transparência e promoção da contribuição da cidadania aos processos de decisão e da garantia de acesso eficaz do público à informação (Artigo 13, parágrafo 1, alíneas “a” e “b”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Convite para comparecimento às pessoas físicas e jurídicas que defendem interesses antagônicos (art. 7º, II)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Audiência de diversas correntes de opinião, com o número máximo de seis expositores (art. 5º, § 1º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> A convite ou mediante solicitação a agentes de RIG (art. 6º, <i>caput</i>)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

No Quadro 9, o compartilhamento de informações por parte da sociedade civil para influenciar e impactar decisões para implantação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas no conflito de interesses envolvendo as coisas públicas encontram guarida nos tratados internacionais na medida em que indicam a adoção de mecanismos para a participação além dos entes públicos. Devem ser incluídos, desta forma, organizações não

governamentais, sociedades mercantis e outros tipos de associações, nos previstos pela CICC-OEA, e a comunidade sob a forma da contribuição cidadã junto aos processos de decisão, como forma de garantir eficácia às informações de caráter público, conforme a CNUCC-ONU. Inclusive, de forma indireta, a CCC-OCDE recomenda, já no seu Preâmbulo, a convergência de “esforços de companhias, organizações empresariais e sindicatos, bem como outras organizações não-governamentais” (BRASIL, 1990).

No que se refere às matérias legislativas, o instrumento da participação em audiências públicas<sup>2</sup> realizadas no âmbito do processo legislativo para a apreciação de matérias é referenciado nas três proposições legislativas, todas no contexto de que haja o respeito à exposição de opiniões antagônicas na defesa de interesses, no PL nº 6.132/1990, ou de respeito a correntes de opiniões diversas no exame de matérias, sob o enfoque dado pelo PL nº 1.202/2007. A SSP nº 1/2018-PLEN prevê, inclusive, a solicitação formal de oitiva de agentes de relações institucionais e governamentais por parte daqueles que estiverem em condições de tomada de decisões.

#### **QUADRO 10 – Treinamento para *Agentes em RIG*: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>8. Treinamento para Agentes em RIG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sem referência</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Setor Público – capacitação especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos de corrupção inerentes ao desempenho de suas funções, mediante códigos ou norma de conduta (artigo 7, parágrafo 1, alínea “d”) Proporcionar a órgãos <i>ou</i> pessoas especializadas formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções, mediante aplicação coercitiva de lei (Artigo 36)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Sem previsão</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Participação obrigatória no prazo de 180 dias do deferimento do credenciamento, à custa dos lobistas, em curso de formação específica com conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (art. 4º, § 8º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Sem previsão</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

<sup>2</sup> Audiências públicas têm garantia no arcabouço constitucional, que impõe a realização de reuniões de suas comissões com a participação da sociedade civil, conforme previsto no inciso II do parágrafo 2º do art. 58 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A capacitação de profissionais para lidar com as atividades que envolvam conflitos de interesses em torno das coisas públicas, contida no Quadro 10, encontra-se prevista, a despeito das demais convenções, apenas na CNUCC-ONU, relacionada mais aos agentes que atuam em nome do Estado e com referência à adoção de códigos, normas de conduta e até coerção com base em lei. Igualmente, somente o PL nº 1.202/2007 versa a formação específica com assuntos relacionados à atuação de agentes RIG perante tomadores de decisão, a exemplo da constituição e regimentos internos, comportamento ético e prestação de contas, sem haver qualquer referência nas demais proposições legislativas.

**QUADRO 11 – Definição da atividade em RIG: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
9. Definição da Atividade em RIG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCC-OCDE Sem referência</li> <li>• CICC-OEA Sem referência</li> <li>• CNUCC-ONU Sem referência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> (art. 1º pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo (art. 1º), mediante regulamentação do modo e limites da atuação (art. 2º))</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> - agentes de relações governamentais: exercem a atividade de representação de interesses nas relações governamentais (art. 3º, alínea IV) - atividade de representação de interesses: ostentação de posições perante tomadores de decisão</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> - agentes de relações institucionais e governamentais: exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão (art. 3º, inciso IV) - atividade de representação de interesses: atuação em defesas de argumentos e posições em processos de decisão política (art. 3º e V)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

No Quadro 11, as atividades em relações institucionais e governamentais não são o escopo específico dos acordos internacionais que versam sobre o combate à corrupção, muito

embora prevejam nas devidas dimensões a atuação de agentes públicos e privados, com referências a códigos de ações e de funções nas formas de influenciar as decisões em torno da coisa e de políticas públicas. Assim, não há quaisquer referências à definição de tais atividades.

As proposições legislativas ampliam a concepção sobre as atividades em RIG na medida em que evoluem com o tempo. O PL nº 6.132/1990 se restringe à atuação para influenciar o trâmite de matérias no âmbito do Congresso Nacional, sob regulamentos que delimitem modo e limites dessas ações. Nos dispostos do PL nº 1.202/2007, a atividade de representação de interesses é explicitada como a apresentação de posicionamentos e informações aos tomadores de decisão. Por fim, a SSP nº 1/2018-PLEN apresenta de forma ainda mais específica o contexto da atuação em RIG num espaço para a apresentação de posicionamentos de interesse próprios relacionados às decisões políticas a serem tomadas.

#### **QUADRO 12 – Garantias à atuação de Agentes em RIG: Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
10. Garantias à atuação de Agentes em RIG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCC-OCDE Sem referência</li> <li>• CICC-OEA Sem previsão</li> <li>• CNUCC-ONU Sem previsão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PL nº 6.132/1990 Sem previsão</li> <li>• PL nº 1.202/2007 Sem previsão</li> <li>• SSP nº 1/2018-PLEN garantia de prerrogativas necessárias para a realização das atividades em RIG, bem como acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas (art. 8º <i>caput</i> e §§ 1º e 2º)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.

Como se nota no Quadro 12, não há garantias específicas à atuação em RIG, tanto nas convenções internacionais, quanto nos projetos de lei, contudo a SSP nº 1/2018-PLEN dispõe claramente acerca da garantia para a realização de suas atividades. Uma vez credenciado, o profissional em RIG assegura acesso a dependência e às autoridades para apresentação de argumentações, análises, informações e sugestões técnicas a fim de subsidiar a tomada de decisões.

Diante todo o exposto, apresentamos ao presente trabalho quadro consolidado das relações dos objetos regulados entre organismos internacionais e proposições legislativas, na forma do Apêndice B, “Consolidação dos Quadros 3 a 12 – Relação entre Organismos

Internacionais e Proposições Legislativas”, cumprindo-nos repisar que as convenções são recomendações de ações relacionadas ao combate à corrupção e que, uma vez ratificadas pelos estados nacionais, tornam-se referências para as regulações no conflito de interesses dos setores público e privado.

## **5 Correlação entre Objetos Regulados nas Convenções Internacionais e nas Propostas de Regulação das Relações Institucionais e Governamentais**

Dado a relação entre objetos passíveis de regulação verificada entre as recomendações constantes das convenções internacionais e as disposições inerentes às proposições legislativas que almejam regular a atividade de agentes em RIG, observa-se que tais objetos recebem tratamentos diversos, cada um na sua devida dimensão contextual.

A partir desta análise comparativa entre disposições análogas, com base nos termos do Apêndice B, “Consolidação dos Quadros 3 a 12 – Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas”, apresentado ao presente trabalho e esmiuçado em análise pontuais no decorrer do Capítulo 4, “Relação entre Objetos Regulados nas Convenções Internacionais e nas Propostas de Regulação das Relações Institucionais e Governamentais”, apresentamos uma correlação das recomendações destacadas dos acordos internacionais relacionados às atividades de relações institucionais e governamentais com os dispostos nas proposições legislativas.

A gradação apresentada assume graus de correlação conforme a identidade dos objetos regulados nos termos dos tratados internacionais e nas disposições das propostas legislativas. A correlação “Adversa” está associada a oposição de objetos regulados, causando “divergência” entre os propostos. A correlação “Inexistente” agrega objetos que não traga relação entre as abordagens, causando “lacuna” entre as disposições. As demais correlações tratam de convergências em diferentes derivações. A “Fraca” toca no tema abordado, mas com efeito “transversal” quanto aos instrumentos, de maneira oblíqua. A correlação “Média” envolve a correspondência de contexto, de forma “Indireta”, sem, contudo, haver relação de causa e efeito dos normativos. Por fim, a “Forte” presta atendimento de maneira “Direta” entre o argumentando nas convenções e os dispostos nas proposições legislativas, guardando identidade no trato das disposições.

Dada tais dimensões da correlação dos objetos regulados nas Convenções Internacionais e nas Proposições Legislativas, apresentamos o seguinte quadro:

**Quadro 13 – Correlação de objetos regulados nas Convenções Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	Correlação
	Organismos Internacionais x Proposições Legislativas
1. Quem deve ser Credenciado	[MÉDIA – Indireta]
2. Institucionalização do Credenciamento	[FRACA – Transversal]
3. Quarentena para a Prática de Atividades em RIG	[FORTE – Direta]
4. Prestação de Contas	[FORTE – Direta]
5. Divulgação das Informações	[FORTE – Direta]
6. Penalidades por Desvio de Conduta	[FORTE – Direta]
7. Audiências Públicas	[MÉDIA – Indireta]
8. Treinamento para Agentes em RIG	[FRACA – Transversal]
9. Definição da atividade em RIG	[INEXISTENTE – Lacuna]
10. Garantias à Atuação de Agentes em RIG	[INEXISTENTE – Lacuna]

Fonte: elaboração própria.

Diante disto, como se nota, não verificamos divergências entre as disposições constantes das proposições legislativas com as recomendações verificadas nos acordos internacionais, portanto, sem correlação “Adversa”. Não nos causa espanto, vez que, se os acordos ratificados lidam com o combate à corrupção e as proposições legislativas com a regulação de atividades em RIG, num processo regulatório para o conflito de interesses entre o setor público e privado são considerados princípios comuns a serem considerados em cada uma das arenas, tais como éticos, da transparência, de publicidade, entre outros, seja na das convenções internacionais, seja na do processo legislativo no Congresso Nacional.

**Quadro 14 – Correlação INEXISTENTE de objetos regulados nas Convenções Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	Correlação
	Organismos Internacionais x Proposições Legislativas
9. Definição da atividade em RIG	[INEXISTENTE – Lacuna]
10. Garantias à Atuação de Agentes em RIG	

Fonte: elaboração própria.

Dos objetos regulados, não foram identificadas quaisquer referências à definição ou a garantias para a atuação de agentes em relações institucionais e governamentais, tornando

“Inexistente” a correlação com os aspectos especificamente abordados nas matérias legislativas para efeito de regulação, como de fato deveria ocorrer a fim de suprir tais lacunas normativas.

**Quadro 15 – Correlação FRACA de objetos regulados nas Convenções Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	Correlação
	Organismos Internacionais x Proposições Legislativas
2. Institucionalização do Credenciamento	[FRACA – Transversal]
8. Treinamento para Agentes em RIG	

Fonte: elaboração própria.

Dentre os dez objetos regulados analisados, observamos que ocorreram duas correlações consideradas como “Fraca”, quais sejam: 2. Institucionalização do Credenciamento e 8. Treinamento para Agentes em RIG, pois tocam o contexto de tais aspectos de forma transversal, ou seja, apenas tocam no tema. Quanto ao primeiro, em relação aos entes públicos que fariam o credenciamento dos agentes em relações institucionais e governamentais, as recomendações contidas nos acordos internacionais, por terem forte apelo de cunho jurídico, rogam pela normatização de medidas e ações relacionadas ao conflito de interesses entre os setores público e privado, sem estabelecer a necessidade de identificações específicas perante entes públicos para quaisquer atuações em defesa de interesses. Em relação ao último, de capacitação de agentes em RIG, uma das convenções internacionais recomenda a especialização apenas para agentes públicos, cabendo dizer que das matérias legislativas, apenas uma impõe que o agente privado deverá se capacitar e arcar com sua formação em conteúdos mínimos específicos.

**Quadro 16 – Correlação MÉDIA de objetos regulados nas Convenções Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	Correlação
	Organismos Internacionais x Proposições Legislativas
1. Quem deve ser Credenciado	[MÉDIA – Indireta]
7. Audiências Públicas	

Fonte: elaboração própria.

A identificação do agente em relações institucionais e governamentais para que possa atuar em interesse próprio ou de terceiros perante a coisa pública, bem como a sua participação em audiências públicas legislativas, percebe correlação “Média” por relacionar a identificação específica contida nas disposições das proposições legislativas de forma “Indireta” com a

participação e responsabilização dos entes da sociedade civil referenciados nos acordos internacionais para efeito de combate à corrupção, ou seja, há correspondência do contexto previsto nas convenções com os previstos em dispositivos das matérias legislativas.

**Quadro 17 – Correlação FORTE de objetos regulados nas Convenções Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	Correlação
	Organismos Internacionais x Proposições Legislativas
3. Quarentena para a Prática de Atividades em RIG	[FORTE – Direta]
4. Prestação de Contas	
5. Divulgação das Informações	
6. Penalidades por Desvio de Conduta	

Fonte: elaboração própria.

Dada a “Forte” correlação de objetos regulados na relação das recomendações constantes dos tratados internacionais com as disposições contidas nas proposições legislativas, ficou verificado o atendimento de maneira “Direta” entre o argumentando nas convenções e os dispostos nas proposições legislativas. A quarentena prevista claramente num dos acordos internacionais ficou evidenciado em duas das matérias em trâmite no Congresso Nacional. Quanto à prestação de contas por parte dos agentes em RIG, as proposições legislativas versaram em diferentes dimensões a necessidade de apresentação de declarações financeiras e contábeis recomendadas a agentes privados perante o setor público, tanto que a divulgação de informações prestadas se encontra igualmente previstas nas propostas de regulação pelo poder legislativo, em atendimento ao princípio da transparência amplamente recomendado pelos acordos internacionais. Objeto de regulamentação à parte, a necessidade de estabelecimento de sanções para desvio de conduta por parte de agentes públicos e privados em atos inerentes à coisa pública foi o que recebeu a mais ampla abordagem, dadas as minúcias concedidas, tanto nas convenções internacionais, quanto nas proposituras legislativas.

## 6 Conclusão

O presente trabalho se estruturou em torno da iminência de regulamentação das atividades de agentes em relações institucionais e governamentais por parte do Congresso Nacional. Diante da existência de convenções internacionais ratificadas pelo Brasil no combate à corrupção, partimos a análises sucessivas que respondessem à questão da identidade de objetos de regulação contidos nas recomendações ratificadas pelo Brasil nas convenções internacionais com disposições previstas nas principais proposições legislativas atinentes à regulamentação em RIG.

Cumpre-nos esclarecer que este arcabouço envolve o conflito de interesses entre o setor público e privado, recomendações para a ação estatal e delimitação de responsabilidades e de eventuais sanções a atos descabidos envolvendo a coisa pública. Este conjunto de atos internacionais e proposituras legislativas objetivam dirimir tais conflitos.

Após a identificação de escopo nos tratados internacionais e nas proposições legislativas, como forma de atender os objetivos do presente trabalho, os objetos regulados destacados puderam ser associados um a um, respeitadas suas dimensões, em análise comparativa com disposições análogas identificadas nos acordos internacionais selecionados, nos termos do Apêndice B, “Consolidação dos Quadros 3 a 12 – Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas”, apresentado ao presente trabalho e esmiuçado em análise pontuais no decorrer do Capítulo 4, “Relação entre Objetos Regulados nas Convenções Internacionais e nas Propostas de Regulação das Relações Institucionais e Governamentais”.

Esta abordagem originou análise de correlações entre os objetos regulados na associação gradativa entre os contextos constantes das convenções internacionais e das proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional, donde pudemos, de forma assertiva responder à questão e às hipóteses levantadas no presente trabalho de pesquisa, identificar convergências, divergências e lacunas provenientes desta relação de objetos regulados.

Diante tudo isto, convém relatar as idas e vindas verificadas, tanto nos lapsos temporais ocorridos entre as assinaturas dos acordos internacionais e as ratificações por meio dos decretos presidenciais, quanto no longo período observado desde as primeiras manifestações parlamentares para regulamentar a atuação de agentes privados perante o setor público. A autonomia do Congresso Nacional, como neste caso da regulação acerca do conflito de interesses, tem sido amplamente exercida, notadamente quanto à amplitude e à maturação do tema. Há notável evolução nas abordagens concedidas por cada uma das propostas legislativas,

tendo sido incorporados oportunamente conceitos e procedimentos ao exercício e à garantia das atividades de agentes em relações institucionais e governamentais.

Não obstante ainda haver lacuna jurídica na regulação de tais atividades em RIG, é importante registrar a existência de legislações esparsas em vigor que foram incluídas no arcabouço jurídico associadas às ratificações das convenções internacionais de combate à corrupção, a exemplo da Lei nº 12.813, de 2013, que dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; da Lei nº 12.846, de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; da Lei nº 13.303, de 2016, sob cognome de Lei de Responsabilidade das Estatais, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; entre outras que podem ser associadas às atividades que envolvem as relações institucionais e governamentais e que, de certa forma, viabilizam a atuação de tais agentes mesmo diante da ausência de um marco regulatório para tais atividades.

E neste contexto da lacuna jurídica com vigência de legislação concernente à atividade em RIG, cabe-nos almejar a elaboração de pesquisa com metodologia análoga ao presente trabalho, oportunidade em que apresentáramos disposições contidas nestas e em outras leis relevantes em relação à atuação de agentes públicos e privados em voga com associações aos preceitos contidos nas convenções internacionais, como forma de prestar contribuição à maturação de proposta de lei que venha a ser apreciada e aprovada pelo Congresso Nacional.

Por fim, ainda acerca desta ausência no arcabouço legal, cumpre-nos finalizar sob referência destacada por Nóbrega Netto (2015) em sua obra:

Nas palavras de Santos (2007), ‘somente um marco legal amplo será capaz de prevenir e coibir abusos de poder econômico que distorcem o jogo da articulação de interesses legais, legítimos e, não raro, conflitantes, por meio de relatórios financeiros periódicos’ (SANTOS, 2007 apud Nóbrega Netto, 2015, p. 119)

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Renato de. **O Risco Legislativo e o Setor Elétrico Brasileiro**. Relações Governamentais e Investimentos – Daniel Amin Ferraz, Eduardo Ribeiro Galvão (organizadores) – Curitiba, PR: CRV, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Sítio de internet: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em 27/07/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.678, de 30/11/2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF, 2000. Sítio de internet: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm) >. Acesso em 04/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.410, de 7/10/2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF, 2002a. Sítio de internet: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/2002/D4410.htm) >. Acesso em 11/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.534, de 19/12/2002**. Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, que promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Brasília, DF, 2002b. Sítio de internet: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: < [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4534.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4534.htm) >. Acesso em 18/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.687, de 31/01/2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF, 2006. Sítio de internet: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm) >. Acesso em 11/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília, DF, 2013. Sítio de internet: Presidência da República – Casa Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm) >. Acesso em 17/05/2018.

Poder Executivo. **Mensagem nº 1.259, de 1996**. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída em Caracas, em 29 de março de 1996. Brasília, DF, 1996. Sítio de internet: Câmara dos Deputados – Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=164989> >. Acesso em 18/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 114, de 1999**. Submete à consideração do Congresso Nacional o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem nº 1.259, de 1996, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996. Brasília, DF, 1999. Sítio de internet: Câmara dos Deputados – Disponível em: < <http://camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24118> >. Acesso em 18/06/2018.

Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo nº 189, de 1999**. Aprova o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem 1.259, de 1996, da Convenção Interamericana contra a

Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996. Brasília, DF, 1999. Sítio de Internet: Câmara dos Deputados – Disponível em: < <http://camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=13580> >. Acesso em 18/06/2018.

Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.202, de 2007**. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Sítio de internet: Câmara dos Deputados – Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631> >. Acesso em 19/07/2018.

Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6.132, de 1990**. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Sítio de internet: Câmara dos Deputados – Texto disponível em Tramitação – “Dossiê digitalizado”: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283> >. Acesso em 11/05/2018.

Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 203, de 1989**. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF, 1989. Sítio de internet: Senado Federal – Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1567> >. Acesso em 11/05/2018.

Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 42, de 2000**. Aprova o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem 1.259, de 1996, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996 - com reserva para o art. XI, "c". Brasília, DF, 2000. Sítio de internet: Senado Federal – Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/43202> >. Acesso em 18/06/2018.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Empresa Pró-Ética. Sítio de internet: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – Pró-Ética – Histórico. Brasília, DF, 2018. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/historico> >. Acesso em 20/04/2018.

Ministério do Trabalho. Classificação Brasileira de Ocupações. Sítio de Internet: Classificação Brasileira de Ocupações CBO Ministério do Trabalho. Brasília, DF, 2018. Disponível em: < <http://mte.cbo.gov.br/cbsite/pages/home.jsf> >. Acesso em 17/07/2018.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Fundamentos de Relações Governamentais**. – 1ª Ed. – Brasília, DF: Clube de Autores, 2016.

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

Câmara Notícias. Brasília, DF: Repórter – Carol Siqueira, 2018. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/555725-OBSTRUCAO-ADIA-PARA-QUARTA-FEIRA-VOTACAO-DE-SISTEMA-UNICO-DE-SEGURANCA-PUBLICA.html> > Acesso em 16/07/2018.

Agência CNI Notícias. Brasília, DF: Repórter – Guilherme Queiroz, 2018. Disponível em: < <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/competitividade/reforma-da-previdencia-e-prioridade-da-pauta-legislativa-da-industria-em-2018/> > Acesso em 16/07/2018.

## 8 APÊNDICE

APÊNDICE A – PL nº 1.202, de 2007, Substitutivo – CCJC e Subemenda Substitutiva Global nº 1, de 2018 – Plenário

<b>OBJETO REGULADO</b>	<b>PL nº 1.202/2007</b>	<b>Substitutivo – CCJC</b>	<b>Subemenda Substitutiva Global nº 1/2018 – Plenário</b>
<b>1. Quem deve estar credenciado</b>	Pessoas físicas e jurídicas que procuram influenciar o processo legislativo (ementa e art. 1º).	Representação de interesses nas relações governamentais em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política, exercidas por: I – entidades representativas de interesse coletivo do (sic) setores econômico e social; e II – pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos (art. 1º).	Representação de interesses exercida por agentes de relações institucionais e governamentais em processos de decisão política (art. 1º): I – entidades representativas de interesse coletivo ou de setores econômicos sociais; II – pessoas físicas e jurídicas públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos.
<b>2. Necessidade de credenciamento</b>	Para toda a Administração Pública federal – No Poder Executivo, a ser viabilizado pela Corregedoria-Geral da União (CGU) (art. 3º).	Perante órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo (art. 7º)	Para órgãos e entidades do Poder Público Federal (ementa e art. 1º) – perante órgãos competentes dos Poderes Executivo e Legislativo (art. 7º).
<b>3. Quarentena para a prática do lobby</b>	Pessoas físicas e jurídicas que tenham exercido, nos doze meses anteriores ao requerimento de credenciamento, cargo público ou em comissão, com participação, direta ou indiretamente, na produção da proposição legislativa (art. 3º, § 5º).	A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses no período de 4 anos, contados do término do mandato (art. 13, § 2º).	A quem tenha exercido mandato de chefe do Poder Executivo é vedado o exercício da atividade de representação de interesses nos quatro anos subsequentes ao término do mandato (art. 11, § 2º).
<b>4. Prestação de Contas</b>	Uma vez por ano, ao TCU (art. 7º).	Sem previsão.	Sem previsão.
<b>5. Divulgação das informações</b>	O TCU divulgará, anualmente, relatórios com as declarações das pessoas físicas e jurídicas credenciadas (art. 7º, § 4º).	Sem previsão.	Em caso de solicitação de audiência, disponibilização pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade (art. 6º, §2º).

<b>OBJETO REGULADO</b>	<b>PL nº 1.202/2007</b>	<b>Substitutivo – CCJC</b>	<b>Subemenda Substitutiva Global nº 1/2018 – Plenário</b>
<b>6. Penalidades por desvio de conduta</b>	Improbidade administrativa: sujeito às penas previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 1992. Demissão a bem do serviço público: art. 132, IV, da Lei nº 8.112, de 1990 (art. 9º).	- Ato de improbidade, sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, percepção de quaisquer privilégios que possa influenciar o processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas (art. 11, <i>caput</i> );	- Ato de improbidade, sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, recebimento de quaisquer privilégios oferecidos com o fim de influenciar a tomada de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas (art. 9º); - Aplicação concomitante aos agentes de relações institucionais e governamentais (art. 9º, § 1º) - Negação ou suspensão de cadastro do agente de relações institucionais e governamentais (art. 10).
<b>7. Audiência públicas</b>	Na hipótese de haver defensores e opositores à matéria em exame, o órgão promotor procederá de forma que possibilite a audiência de diversas correntes de opinião, com o número máxima de seis expositores (art. 5º, § 1º).	A convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública (art. 10, <i>caput</i> ).	A convite ou mediante solicitação, em audiência formal específica ou como expositores em reuniões de audiência pública (art. 6º, <i>caput</i> ).
<b>8. Treinamento para lobistas</b>	É obrigatória a participação, no prazo de 180 dias do deferimento do credenciamento, à custa dos lobistas, em curso de formação específica com conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (art. 4º, § 8º).	Sem previsão.	Sem previsão.
<b>9. Definição da atividade</b>	Sem previsão.	- Representação de interesses: ostentação de posições perante tomadores de decisão ou que acompanhe processos de decisão política (art. 3º, V); - Agentes de relações governamentais: exercem atividades de representação de interesses (art. 3º IV).	- Representação de interesses nos processos de decisão política: visa contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do país (art. 2º) - Agentes de RIG: exercem atividade de representação de interesses perante tomadores de decisão (3º, IV).

OBJETO REGULADO	PL nº 1.202/2007	Substitutivo – CCJC	Subemenda Substitutiva Global nº 1/2018 – Plenário
<p><b>10. Garantias à atuação</b></p>	<p>Sem previsão.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas (art. 2º, IV);</li> <li>- Direito de representação de interesses em processos de decisão política com o intuito de contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório (art. 5º);</li> <li>- Prerrogativas necessárias para a realização de suas atividades (art. 10, <i>caput</i>);</li> <li>- Direito de apresentar aos tomadores de decisão análises de impacto, argumentações, análises, informações e sugestões técnicas (art. 10, I a IV);</li> <li>- Discricionariedade por parte de órgãos, entidades e membros dos Poderes na utilização das contribuições oferecidas (art. 8º §2º).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prerrogativas necessárias para a realização de suas atividades, bem como o acesso às dependências dos órgãos e entidades do Poder Público e às autoridades públicas (art. 8º, <i>caput</i>);</li> <li>- Direito de apresentar aos tomadores de decisão análises de impacto para mitigação de riscos, argumentações, análises, informações e sugestões técnicas (art. 8º, § 1º);</li> <li>- Discricionariedade por parte de órgãos, entidades e membros dos Poderes na utilização das contribuições oferecidas (art. 8º §2º).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B – Consolidação dos Quadros 3 a 12 – **Relação entre Organismos Internacionais e Proposições Legislativas**

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>1. Quem deve ser credenciado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Responsabilização – pessoas (físicas e) jurídicas públicas e privadas; – organismos empresariais, governamentais e não governamentais</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Participação – sociedade civil, organizações não-governamentais; sociedades mercantis e outros tipos de associações (Artigo III, parágrafo 11)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Participação – sociedade civil, organizações não-governamentais e outras com base na comunidade (Artigo 13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Pessoas físicas e jurídicas</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Pessoas físicas e jurídicas</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Agentes de relações institucionais e governamentais</li> </ul>
<b>2. Institucionalização do credenciamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Medidas em leis e regulamentos (artigo 8, parágrafo 1)</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Medidas e ações para prevenir a corrupção no exercício das funções públicas (artigo II, item 2)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Medidas para prever sanções civis, administrativas e penais eficazes, proporcionadas (sic) e dissuasivas para prevenir a corrupção (artigo 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Congresso Nacional</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Administração Pública Federal</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Órgãos e Entidades do Poder Público Federal</li> </ul>

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>3. Quarentena para a prática do lobby</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sem referência</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Prevenção de conflitos de interesse com imposição de restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria (artigo 12, parágrafo 2, inciso “e”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Sem previsão</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> 12 meses para pessoas físicas e jurídicas que tenham exercido cargo público com participação direta ou indireta na produção da proposição legislativa</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> 4 anos após o término do mandato de chefe do poder executivo</li> </ul>
<b>4. Prestação de Contas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Medidas sobre declarações financeiras e sistemas de contabilidade e auditoria (...) por companhias (artigo 8, parágrafo 1)</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei (artigo III, parágrafo 2, item 4)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Melhorar as normas contábeis e de auditoria (Art. 12, parágrafo 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Duas vezes por ano, perante as Mesas da CD e do SF (art. 3º)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Uma vez por ano, ao TCU (art. 7º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Sem previsão</li> </ul>

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
5. Divulgação das informações	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Divulgação das declarações relativas à prestação de contas (artigo III, parágrafo 2, item 4)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> adotar sistemas de promoção da transparência e da prevenção de conflitos de interesses (artigo 7, parágrafo 4); promover a transparência entre entidades privadas e a identificação de pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas (artigo 12, parágrafo 2, alínea “c”); e realização de atividade de informação pública (artigo 13, parágrafo 1, alínea “c”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Mesas da CD e do SF – divulgação semestral de relatórios com as declarações dos lobistas credenciados (art. 7º, I)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> TCU – divulgação anual com as declarações das pessoas físicas e jurídicas credenciadas (art. 7º, § 4º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Em caso de solicitação de <u>audiência pública</u>, disponibilização pela autoridade pública para efeito de transparência e publicidade (art. 6º, § 2º)</li> </ul>
6. Penalidades por desvio de conduta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Pessoas Jurídicas – responsabilidade criminal e sanções não-criminais (efetivas, proporcionais e dissuasivas)</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> tipificação de condutas como atos de corrupção por uso, aproveitamento ou desvio de informação reservada ou privilegiada ou de quaisquer bens do Estado ou de empresas ou instituições; ação ou omissão de qualquer pessoa na intermediação de adoção de decisão em prejuízo do patrimônio do Estado (artigo XI, parágrafo I, alíneas “a” a “d”)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> qualificação de delitos previstos e penalização para práticas de suborno, formas de desvio de bens, tráfico de influência, abuso de funções, lavagem de produtos de delitos, encobrimento ou retenção contínua de bens, dentre outros (Capítulo III Penalização e aplicação da lei, artigos 15 a 31)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Advertência: por omissões declarações, tentativa de ocultar dados e de confundir a Administração; Cassação do credenciamento: em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções penais previstas em lei (art. 5º)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Improbidade administrativa: sujeito às penas previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, de Improbidade Administrativa (art. 9º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Ato de improbidade sujeito às cominações referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas (art. 9º) Aplicação concomitante aos agentes de relações institucionais e governamentais (art. 9º, § 1º) Negação ou suspensão de cadastro do agente de relações institucionais e governamentais (art. 10)</li> </ul>

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>7. Audiências públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Mecanismos para estimular a participação – sociedade civil, organizações não-governamentais; sociedades mercantis e outros tipos de associações (Artigo III, parágrafo 11)</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Participação – sociedade civil, organizações não-governamentais e outras com base na comunidade (Artigo 13), principalmente aumento da transparência e promoção da contribuição da cidadania aos processos de decisão e da garantia de acesso eficaz do público à informação (Artigo 13, parágrafo 1, alíneas “a” e “b”)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Convite para comparecimento às pessoas físicas e jurídicas que defendem interesses antagônicos (art. 7º, II)</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Audiência de diversas correntes de opinião, com o número máximo de seis expositores (art. 5º, § 1º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> A convite ou mediante solicitação a agentes de RIG (art. 6º, <i>caput</i>)</li> </ul>
<b>8. Treinamento para lobistas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sem referência</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Proporcionar a órgãos ou pessoas especializadas formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções (Artigo 36)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Sem previsão</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Participação obrigatória no prazo de 180 dias do deferimento do credenciamento, à custa dos lobistas, em curso de formação específica com conteúdos mínimos sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e de métodos de prestação de contas (art. 4º, § 8º)</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> Sem previsão</li> </ul>

Objeto Regulado	REFERÊNCIA	
	Organismos Internacionais	Proposição Legislativa
<b>9. Definição da atividade em RIG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sem referência</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Sem referência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Sem previsão</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Sem previsão</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> (arts. 2º e 3º, inciso IV)</li> </ul>
<b>10. Garantias à atuação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CCC-OCDE</b> Sem referência</li> <li>• <b>CICC-OEA</b> Sem previsão</li> <li>• <b>CNUCC-ONU</b> Sem previsão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>PL nº 6.132/1990</b> Sem previsão</li> <li>• <b>PL nº 1.202/2007</b> Sem previsão</li> <li>• <b>SSP nº 1/2018-PLEN</b> (art. 8º, §§ 1º e 2º)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, com referência aos Objetos Regulados constantes do Quadro 2.