



**HELGA PAULA PATRÍCIO FRANCO**

AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À REGULAMENTAÇÃO DO  
LOBBY NO BRASIL: a visão legal e a visão política.

Brasília – DF

Janeiro / 2011



**HELGA PAULA PATRÍCIO FRANCO**

**AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À REGULAMENTAÇÃO DO  
LOBBY NO BRASIL: a visão legal e a visão política.**

Projeto de Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de pós-graduação lato sensu em Direito Administrativo, do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Flávio Unes.

Brasília – DF

Janeiro / 2011

## RESUMO

A atividade de lobby é muito antiga, mas somente nos últimos anos tem sido estudada com mais critério, especialmente pelo efeito negativo que crimes associados ao relacionamento entre o setor público e o setor privado. Em países como Estados Unidos, Canadá e na Europa tanto a atividade, quanto o exercício profissional possuem regras claras. No Brasil existem distintas iniciativas para institucionalizar o lobby, algumas pela via do Legislativo Federal outras já em desenvolvimento pelo Poder Executivo Federal por meio de Decretos e pelo trabalho da Comissão de Ética Pública. Paralelamente, o trabalho da Associação dos Profissionais de Relações Governamentais – ABRIG, que busca a auto-regulamentação do setor e as recomendações de entidades internacionais, como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento dos Estados Americanos). Concluiu-se que a institucionalização do lobby se distingue da regulamentação do exercício profissional dos lobistas. O primeiro já encontra respaldo constitucional. Para a regulamentação do exercício profissional, tramitam na Câmara dos Deputados dois Projetos de Lei e alguns Projetos de Resolução. Entende-se que o assunto não poderia ser regulamentado por meio de Lei Federal, por ferir o Princípio Constitucional de Separação dos Poderes. As vias legais seriam regulamentos para o exercício profissional junto aos órgãos do Poder Legislativo e Projetos de Resolução para as Casas Legislativas. Como já existe um número respeitável de normas, especialmente no Poder Executivo Federal, a auto-regulamentação apresenta-se como a melhor possibilidade, pois aproxima os profissionais, além de representar um avanço importante na reversão do “estereótipo” negativo do lobista.

Palavras-chave: Lobby. Lobista. Lei Federal. Auto-Regulamentação. Exercício Profissional.

## **ABSTRACT**

The lobbying activity is very old, but only in recent years has been studied with more discretion, especially by the negative effect that crimes associated with the relationship between the public and private sector. In countries like the United States, Canada and in Europe the lobbying activity have clear rules. In Brazil there are different initiatives to institutionalize the lobby, some through the Legislative Branch others already under development by the Federal Executive and through the work of the Public Ethics Commission. In parallel, the work of the Association of Governmental Relations Professionals - ABRIG, which seeks self-regulation of the sector and the recommendations of international bodies such as OECD (Organization for Economic Cooperation and Development of American States). The conclusion was that the institutionalization of the lobby is distinguished from the regulation of lobbyists work. The first is already backed by the constitution. For the regulation of professional practice, two bills and some draft resolutions are under analysis by the House of Representatives. It is understood this subject could not be regulated by federal law because of the violation of the Constitutional Principle of Separation of Powers. The legal framework would be regulation from the Legislative Branch in order to establish boundaries for the lobby activities since there is already a respectable number of standards, especially in the Federal Executive Branch; self-regulation is presented as the best chance because it nears the professionals, and represents a major step in reversing the negative "stereotype" of lobbyists.

Keywords: lobby. Lobbyist. Federal Law. Self-Regulation. Professional Practice.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	07
2.	REFLEXÕES SOBRE O LOBBY	10
2.1.	Conceituação da Atividade de Lobby	10
2.2.	O Lobby no Mundo	12
2.2.1.	Estados Unidos da América	12
2.2.2.	União Européia	17
2.2.3.	Canadá	21
2.3.	O Lobby no Brasil	26
2.3.1.	Os Líderes do Governo no Poder Legislativo	26
2.3.2.	Deputados e Senadores em Cargos no Executivo	26
2.3.3.	A Influência do Presidente da República	26
2.3.4.	As Assessorias Parlamentares e Órgãos do Poder Executivo	27
2.3.5.	Urgência Constitucional	27
2.3.6.	O Instituto da Medida Provisória	28
2.3.7.	O Veto	29
2.3.8.	O Poder Regulamentar do Executivo	30
3.	OS MOVIMENTOS DO EXECUTIVO FEDERAL PARA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL DE LOBBY	31
3.1.	A Regulamentação pelo Executivo Federal	32
3.1.1.	Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994	32
3.1.2.	Decreto de 26 de maio de 1999	33
3.1.3.	Código de Ética da Alta Administração Federal	33
3.1.4.	Decreto n.º 4.081, de 11 de janeiro de 2002	35
3.1.5.	Decreto n.º 4.334, de 12 de agosto de 2002	37
4.	AS INICIATIVAS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE	39

	<b>PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (ABRIG)</b>	
4.1.	Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais	<b>40</b>
5.	<b>O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO</b>	<b>44</b>
5.1.	Projeto de Lei do Senado n.º 6132/90 (PLS nº 203/89)	<b>44</b>
5.2.	Projeto de Lei da Câmara n.º 1202/07	<b>47</b>
5.3.	Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados	<b>51</b>
6.	<b>ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY</b>	<b>54</b>
6.1.	Principles for Transparency and Integrity in Lobbying	<b>54</b>
7.	<b>LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY POR LEI ORDINÁRIA FEDERAL</b>	<b>57</b>
8.	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>62</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>67</b>
	<b>ANEXOS</b>	
	<b>ANEXO A - Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais</b>	<b>74</b>
	<b>ANEXO B - Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER – EU) – The Commission’s Lobby Register On Tear On: Success or Failure?</b>	<b>82</b>
	<b>ANEXO C - Draft Principles for Transparency and Integrity in Lobbying</b>	<b>115</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa foi realizada de forma dogmática (instrumental), pois a preocupação com a prática é um dos fatores que guiou a escolha do tema e as hipóteses em questão. Entre os resultados que se busca com este estudo está a proposta de alternativas para o aperfeiçoamento do instrumental jurídico disponível para a regulamentação do exercício profissional da atividade de lobby<sup>1</sup> no Brasil.

Este estudo utilizou a pesquisa instrumental em duas dimensões: (i) doutrinária, mediante compilação de teorias, teses e opiniões de cientistas sociais sobre a atividade de lobby, sua conceituação e desenvolvimento no Brasil e (ii) legal, via sistematização dos Projetos de Lei e de Resolução que tramitam atualmente.

As relações entre os setores público e privado desenvolvidas por meio da atividade de lobby são objetos deste estudo. Nos últimos anos várias tentativas de regulamentação do exercício profissional foram discutidas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, todavia ainda não foi alcançado consenso sobre o instrumento para a regulamentação (ou sobre a necessidade desta).

As áreas de estudo que servirão de amparo à análise são: as Ciências Jurídicas, mais especificamente as reflexões nos âmbito administrativo e constitucional, além da Ciência Política, mediante estudos relativos aos partidos políticos e sistemas eleitorais, movimentos sociais, participação e representação política.

Com a derrocada do autoritarismo no Brasil e o amadurecimento das instituições democráticas, as relações entre o poder público e o setor privado (especialmente os setores produtivos) se profissionalizou. A disseminação de cursos de

---

<sup>1</sup> Neste estudo não serão utilizadas aspas ou estilo itálico para destacar a palavra lobby, haja vista a integração desta (nesta grafia) na Língua Portuguesa, como descrito no Dicionário Michaelis: *lobby lob.by (lóbi) sm (ingl) Econ Pessoa ou grupo que tenta influenciar os congressistas (deputados e senadores) a votar projetos de seu interesse, ou de grupos que representam. Sin: lóbi.*

Ciência Política nas principais universidades brasileiras, bem como a maior acompanhamento pela imprensa da “vida política” fizeram com que a atividade de relações governamentais, ou de lobby reconquistasse adeptos.

Todavia, diferentemente dos “anos de chumbo”, a costura política entre as instituições democráticas tornou-se mais complexa e sujeita a um número maior de variáveis, o que exigiu estudo e pesquisa. Este processo encontrou obstáculos, tanto no histórico de não participação do setor privado no processo de decisão política, quanto na opção por concentrar a publicização nas decisões finais e não no processo decisório.

Hoje, mesmo com o aumento nos níveis de participação, resta como um grande paradigma a questão da institucionalização do lobby. Esta questão causa insegurança e preocupação para os profissionais da área e é claro, para o próprio setor público. Portanto, o enfrentamento do tema, apesar de polêmico, se faz necessário ao desenvolvimento democrático das instituições políticas brasileiras.

Há uma “impressão” geral que somente após o estabelecimento destas regras, o exercício profissional seria legítimo. O que deve permanecer apenas como uma “impressão”, pois o lobby é intrínseco ao processo político. É elemento importante, pois ajuda a cumprir a missão da atividade política que é transformar a realidade, resguardar direitos e garantir vez e voz aos diferentes membros da sociedade. Por isso, a busca pelo estudo deste tema e a exposição da discussão a seguir.

A hipótese que se pretende confirmar neste trabalho, diz respeito à inconstitucionalidade da regulamentação da atividade de lobby desempenhada no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo por meio de Lei ordinária.

Levando em consideração o exposto, vale reiterar que é a busca pelo entendimento, com base na análise do texto constitucional, de normas

infraconstitucionais e dos Regimentos Internos que regem os trabalhos tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal a respeito da legalidade dos diferentes instrumentos legais (ou meramente formais) que podem ser utilizados para a regulamentação da atividade de lobby no Brasil.

Entre as iniciativas de regulamentação existentes quais se revestem de constitucionalidade? Uma só norma pode regulamentar a questão para todos os Poderes? Há necessidade da referida regulamentação para o exercício profissional? Como deve ser regulamentada a atividade de “lobby” no Brasil? Estas são algumas questões apresentadas e que serão respondidas ao longo deste trabalho.

Outro debate importante diz respeito à executabilidade de cada uma das medidas propostas, haja vista o desenho do processo de tomada de decisão política ainda não estar totalmente revestido de algumas características importantes tais como transparência, participação, ética, compromisso entre outras.

A diferença entre aspectos intrínsecos aos processos decisórios de cada um dos Poderes também pode ser um fator complicador para o estabelecimento de regulamentações amplas e irrestritas. Todavia, regras distintas podem gerar confusão ou até o estabelecimento de obstáculos ao exercício profissional.

O ímpeto por criminalização de condutas durante o processo de regulamentação da atividade de lobby também será estudado.

Como objetivo final, pretende-se apresentar alternativas legais e constitucionais para a regulamentação profissional da atividade de lobby. Ou seja, além da análise sobre a propriedade das ações em curso, este trabalho também pretende sugerir alternativas que atendam às necessidades legais e principalmente aos requisitos políticos que circundam o problema.

## 2. REFLEXÕES SOBRE O LOBBY

### 2.1. CONCEITUAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY

Existem muitas referências para a definição de lobby, a maioria delas de autores estrangeiros, por isso neste trabalho utilizaremos a conceituação de Said Farhat:

**Lobby é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes (grifo nosso) <sup>2</sup>**

Esta definição reúne de forma interessante alguns preceitos da atividade de lobby que não podem ser desconsiderados:

I – “(...) *dentro da lei e da ética* (...)”: não há lobby fora da Lei e da Ética. As atividades que desafiam as restrições impostas pela legislação vigente não podem ser consideradas lobby. Podem sim (e devem) ser tipificadas como crimes. A nomenclatura lobby tomou no Brasil, bem como em outros países do mundo um tom pejorativo, que deve ser evitado.

II – “(...) *por grupo de interesses definidos e legítimos* (...)”: os profissionais que desempenham estas atividades por meio de consultorias, empresas privadas, sindicatos entre outros devem estar identificados. Os interesses que defendem também. Não há espaço para interesses escusos ou não declarados.

III – “(...) *para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes*”: a base da ação de lobby é a apresentação de

argumentos (técnicos, políticos, sociais etc.) com a finalidade de ajudar a embasar a tomada de decisão governamental.

Mas como esta atividade se desenvolveu no decorrer da História?

Como Said Farhat expressa em um trecho bem humorado de sua obra Lobby - O que é.

Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos:

A estória está na Bíblia. Cansado de ver a devassidão que campeava em Sodoma e Gomorra, o Senhor chamou Abraão e ordenou-lhe que juntasse os seus, suas coisas e pertences, e abandonasse sua casa, pois Ele iria destruir as duas cidades. Com um pouco de licença poética, a resposta de Abraão foi mais ou menos assim: “Tudo bem. Se essa for a Sua decisão, obedeço. Mas poderíamos conversar um pouquinho?” Procurou então Abraão negociar com o Senhor para que poupasse os habitantes daquelas cidades. Lá, segundo o patriarca, haveria mais de cinquenta juntos, e não seria fair castigá-los todos, por culpa de alguns poucos cidadãos transviados, corruptos ou infiéis (Gênesis, 18, 22-23).

Porém, como bem sabia o bom Abraão, a dura e triste realidade era outra. Pôs-se então a barganhar: foi baixando o número de possíveis justos, até admitir que entre eles sós se contavam ele próprio e seus familiares. Nada feito. O Senhor não foi na conversa.

O resto é conhecido. Abraão não teve alternativa: antes de começar a chuva de fogo, partiu com os seus. Mas a tentativa de mudar a decisão de quem tem o poder é um exemplo clássico de lobby, com registro histórico. Mesmo sem ter tido sucesso, o pleito de Abraão deixou o caminho reconhecido e balizado sobre o que é e como se faz lobby.<sup>3</sup>

No próximo capítulo trataremos sobre o lobby no mundo e no Brasil, com a finalidade de comparar o mesmo instituto em ambientes políticos distintos.

---

<sup>3</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 49.

## **2.2. O LOBBY NO MUNDO**

A regulamentação do lobby está na agenda política nos cinco continentes em decorrência da pressão da opinião pública para a abertura, transparência e integridade na vida pública. Muitos países (ou blocos de países) consideraram a possibilidade de desenvolver leis e códigos de conduta para regulamentar a comunicação entre o setor público e o setor privado.

Neste trabalho se destacam análises sobre dois casos de democracias consideradas avançadas no tratamento da atividade de lobby: os Estados Unidos e a União Européia.

### **2.2.1. Estados Unidos da América**

Primeiramente, interessante ressaltar que nos Estados Unidos, a estrutura constitucional permanece a mesma há mais de 200 anos, tendo sido emendada pelo Congresso americano e com sua interpretação atualizada pela Suprema Corte, a esfera constitutiva de direitos e obrigações é o Congresso. Ou seja, como decorrência deste fato, naquele país as atividades de lobby são desenvolvidas com maior ênfase no âmbito das Casas Legislativas.

O lobby no Executivo se dá no âmbito das compras governamentais e em projetos desenvolvidos em parceria com empresas privadas, como por exemplo, para o desenvolvimento de uma tecnologia específica ou para a obtenção de licenças, autorizações e outorgas em geral. Por mais que a esfera de atuação do Poder Executivo americano seja ampla, este está limitado pelo que define o Congresso.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 56-57.

Em seu livro “The Congressman”, Charles L. Clapp cita uma discussão que teria se dado no Congresso Americano sobre o tema *lobby*. É uma interessante visão, que exprime a sensação das autoridades sobre esta atividade nos Estados Unidos:

“Muitas pessoas pensam que *lobby* é coisa ruim. Penso que há aí uma interpretação errônea, a qual ainda precisa ser corrigida no concernente ao público em geral. *Lobby* é parte essencial do governo representativo e deve ser encorajado e apreciado. Lobistas são frequentemente, fonte de informação... Se você for independente... eles poderão explicar-lhe tudo o que determinado assunto envolve, e você pode tomar suas próprias decisões.”<sup>5</sup>

Ou seja, há uma clara percepção do lobista como parte do processo de tomada de decisão; não como simples “agente de pressão”, mas como agente ativo, responsável por munir as autoridades com informações suficientes e necessárias.

Muitos países mantêm controle estrito sobre as regras de acesso do público às estruturas de influência governamentais. Nos Estados Unidos, alguns fatores são importantíssimos para o estágio avançado do relacionamento em questão:

1. A atividade de *lobby* não é necessariamente sinônimo de corrupção. **Esta diferença é de conhecimento principalmente dos agentes públicos.** Para a opinião pública em geral, a influência perigosa do setor privado sobre o setor público se daria de forma mais concreta nas ações relacionadas ao financiamento de campanhas eleitorais;
2. A atividade de *lobby* está relacionada a interesses que podem ser identificados, por uma série de normas e sistemas, como por exemplo, a que exige o registro dos lobistas. Fato é que instituições de prestígio tais como as universidades de Princeton e Harvard ou a própria Igreja

Católica recorrem aos escritórios de lobby ou às associações setoriais quando algum tema ameaça seus interesses. Isto ajuda a reforçar “aos olhos da sociedade” a distinção entre a fisiologia e a patologia que podem estar relacionadas à atividade de lobby;

3. O lobby nos Estados Unidos costuma ser uma atividade cara, com resultados incertos. Todavia, mais cara que as ações de lobby estão patrimônios intangíveis tais como a marca e a reputação. Ou seja, não seria razoável construir estratégias de lobby aliadas a atividades inescrupulosas;

4. A interpretação da estrutura constitucional americana respaldaria a atividade de lobby como “*exercício de liberdade*” previsto na Primeira Emenda (1791) – além do direito de petição;

5. Há regulamentação da atividade de lobby.

Em 1995, o Congresso americano aprovou o “*Lobbying Discosure Act of 1995*”, que definiu lobistas como o indivíduo contratado, mediante pagamento ou outra forma de remuneração, para contatos de lobby, desde que esta atividade represente 20% de suas atividades em um período de três meses. Esta legislação também impôs a necessidade de registro destes profissionais, com prazo de 45 dias após o início de suas atividades. Também passaram a ser necessária a apresentação de relatórios sobre as atividades.

Os termos do *Lobbying Discosure Act of 1995*” foram posteriormente emendados pelo “*Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998*”. O registro é feito de forma separada, no Senado junto ao “Office of Records” e na Câmara dos Deputados (U.S House of Representatives) junto ao “Office of the Clerk”.

Ou seja, a diretriz principal não é a de proibir a atividade, mas de exigir a divulgação dos interesses relacionados a esta<sup>6</sup>. Uma das grandes críticas que se faz é em relação ao monitoramento ineficaz, principalmente no tocante aos registros.

Em 2006, o Senado aprovou a “*Legislative Transparency and Accountability Act of 2006*”, que proibiu lobistas de comprarem presentes ou pagarem refeições para parlamentares. Todavia, permaneceu uma lacuna que autorizava que as empresas representadas pelos lobistas continuassem a distribuir presentes. O ato também limitava viagens patrocinadas por lobistas somente após aprovadas pelo Comitê de Ética. Além disso, impôs a entrega de relatórios mais frequentes<sup>7</sup>.

O “*Honest Leadership and Open Government Act of 2007*” foi um extensivo Projeto, aprovado em maio do referido ano pela Câmara dos Deputados. Na mesma época, o Senado americano aprovou uma versão paralela da legislação. Depois de acertarem as diferenças, as duas Casas Legislativas, o Presidente Bush sancionou o ato em questão.

Posteriormente foi apresentado o “*Executive Branch Reform Act*” que dispôs sobre a comunicação, por parte de servidores públicos de “qualquer contato significativo com o setor privado”. O Departamento de Justiça pronunciou-se contra o Projeto por questões relativas à inconstitucionalidade.

Em julho de 2005, uma organização não-governamental denominada “*Public Citizen*”<sup>8</sup> publicou um relatório chamado “*The Journey from Congress to K Street*”, que tratava sobre tratava sobre o rápido enriquecimento de ex políticos eleitos e servidores públicos que deixaram o governo para abrirem empresas de lobby.

---

<sup>7</sup> O referido Projeto de Lei aprovou o “*Lobbying Transparency and Accountability Act of 2006*”. A íntegra pode ser acessada em <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-2128>

<sup>8</sup> Mais informações: <http://www.citizen.org/Page.aspx?pid=183>

Por isso, em 2009, o Presidente Barack Obama instituiu nos primeiros dias de seu mandato, novas regras<sup>9</sup> para o acesso de lobistas à Casa Branca e para o exercício profissional de seus assessores. As referidas regras estabelecem limites ao chamado “*revolving door*”, ou em uma tradução literal, o movimento de “portas giratórias”. Este pode ser definido como: contratação de servidores públicos para atuarem como lobistas em empresas privadas, que atuam geralmente em setores relacionados ao antigo escopo de trabalho do servidor.

O *The Washington Post* de 22 de julho de 2010 denunciou que a cada quatro, três lobistas do setor de óleo e gás trabalharam para o governo. Com mais de 600 lobistas registrados, o setor possui um dos contingentes de maior prestígio em Washington. A influência desta “rede de proteção” pôde ser percebida durante o recente escândalo envolvendo a BP no Golfo do México.

No caso acima, a executiva da B, Sylvia Baca foi nomeada Secretária de “Propriedades e Minas”<sup>10</sup>. Apesar das explicações oficiais no sentido que não trabalharia diretamente em ações relacionadas ao caso em questão, a influência de Baca não poderia ser completamente desconsiderada.

O Centro para Responsabilidade na Política<sup>11</sup>, entidade não partidária, calcula que um em cada três lobistas que atuam em favor da indústria de petróleo e gás tinham “*revolving door connections*”. O relativo sucesso em frear ações regulatórias prejudiciais ao setor podem sim, de acordo com o jornal, terem sido causadas em parte pela influência deste movimento.

Esta regra, contudo, já se provou falha, pois em alguns casos lobistas retornavam á postos governamentais distintos da “área foco” das empresas para as quais

---

<sup>10</sup> “*Agency of Land and Minerals*”

<sup>11</sup> “*Center for Responsive Politics*”. Para mais informações: <http://www.opensecrets.org/lobbyists>)

trabalhavam. Mas nada os impediria, na prática, de aceitar indicações na mesma agência governamental.

Tanto o Senado quanto a Câmara dos Estados Unidos estudam medidas para limitar (ainda mais) a influência deste tipo de movimento.

6. Percebe-se uma organização social dos lobistas que os descaracteriza como “*aquele que se esconde em meio aos bastidores do poder*”. As entidades representativas da classe promovem ações relacionadas à promoção da ética. São também membros influentes na sociedade, com posições de destaque em universidades e grandes empresas;

7. Há mecanismos de regulação social, como por exemplo, a constituição de “blocos de poder”, que valida, por consequência, a ação particularizada destes e de blocos opostos. Existem comunidades que se articulam para o lobby, como por exemplo: “comunidade dos veteranos de guerra”, “comunidade dos produtores de laranja” entre outras. Além de agirem na defesa de seus interesses particulares, atuam como reguladoras dos demais.

### **2.2.2. União Européia**

De acordo com Luigi Graziano<sup>12</sup> “*fora dos Estados Unidos existe apenas um lugar onde o lobby tem um papel mais ou menos aceitável no arsenal da política: Bruxelas*”. Há uma grande profusão de escritórios e consultorias localizados na cidade e, por conseguinte – lobistas.

Todavia, cabe questionar se esta atividade se desenvolveu com mais força justamente pela construção de estado sólido, de uma única união nacional. Não se pode, por exemplo, cogitar a reação da opinião pública da União Européia. Há, portanto,

---

<sup>12</sup> GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o interesse público. Versão revista da conferência proferida no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996.

um vazio no quesito consenso social o que causa insegurança política, aumentando a necessidade de se estabelecerem mecanismos “oficiais” para defesa de interesses.

O *Green Paper*<sup>13</sup> da *European Transparency Initiative*, apresentado em 2006 pela Comissão Europeia, traz uma definição de lobby: “*toda atividade com o objetivo de influenciar a formulação de políticas públicas e o processo de tomada de decisão do Governo Europeu*”<sup>14</sup>.

Entre as atividades com o objetivo de influenciar a formulação de políticas públicas e o processo de tomada de decisão estariam: contato com membros de instituições de governo europeias, preparação, circulação e envio de cartas, informações, materiais, posicionamentos; organização de eventos, reuniões ou ações promocionais (dentro ou fora de prédios públicos) como parte de uma atividade de convencimento. Estão incluídas ainda as ações formais de consulta, como por exemplo, audiências públicas sobre um Projeto de Lei.

Este mesmo documento define o lobista como “*peessoas que praticam lobby e trabalham em diversos tipos de organizações, tais como: relações públicas, consultorias, escritórios de advocacia, organizações não-governamentais, “think tanks*”<sup>15</sup>, *empresas ou associações de classe*”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Os “*Green Papers*” são base para a discussões políticas futuras. A intenção do documento é estimular o debate e incitar um processo de mobilização sobre um tópico específico. É geralmente um conjunto de idéias e pode ser acompanhado de um “*White Paper*”, que é um conjunto oficial de propostas para uma nova Lei, por exemplo. Em outros países “*White Paper*” e “*Position Paper*” são sinônimos para “*Green Paper*”.

<sup>14</sup> “*All activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes of the European institutions.*” (Green Paper of the European Transparency Initiative).

<sup>15</sup> São organizações ou pessoas físicas que desenvolvem pesquisas ou se dedicam à defender uma “causa”. Muitos think tanks são estabelecidas sem fins lucrativos. Alguns países, como Estados Unidos e Canadá possuem leis que conferem isenção fiscal a estas organizações. Outros são financiados pelos governos nacionais, grupos de interesse ou aferem seus rendimentos mediante atividades de consultoria e pesquisa relacionadas ao escopo do trabalho. De acordo com o “National Institute for Research Advancement” os think tanks são “um dos mais importantes atores políticos nas sociedades democráticas..., assegurando integridade para o processo de análise de políticas públicas, pesquisa, tomada de decisão e avaliação” (“*one of the main policy actors in democratic societies ..., assuring a pluralistic, open and accountable process of policy analysis, research, decision-making and evaluation*”).(Wikipédia. Think Tanks. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Think-tanks>. Acesso em: 01/07/2010.

Posteriormente, em 2007 foi publicado o “*Communication Follow up*”, como complemento ao “*Green Paper – European Transparency Initiative*” e no ano seguinte o “*Framework for Relations with interest Representatives (Register and Code of Conduct)*”.

Há obrigação de se declara gastos e orçamentos disponíveis para o desenvolvimento da atividade de lobby e atualização anual das informações registradas, sob pena de serem apagadas do sistema. O órgão responsável pelo controle é a Comissão Europeia e as penalidades por descumprimento das normas de registro, prestação de contas ou de conduta são passíveis de suspensão temporária de registro ou exclusão do registro de lobista do sistema.

O registro é voluntário e disponível para atualização via internet. Entre os textos sobre as iniciativas para a auto-regulamentação do setor, vale ressaltar a pesquisa publicada em junho de 2009, pela *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)*<sup>17</sup> no âmbito da União Europeia que coordenou a avaliação da regra que impôs uma estratégia de registro voluntário de lobistas por um ano.<sup>18</sup>

No relatório publicado pela ALTER-EU são analisados os seguintes aspectos da estratégia: cumprimento dos requisitos de registro e qualidade da informação fornecida. Os resultados foram alarmantes. Após quase um ano de vigência

---

<sup>16</sup> “As persons carrying out such activities, working in a variety of organizations such as public affairs, consultancies, law firms, NGOs, think-tanks corporate lobby units (in house representative) or trade associations”. (Green Paper of the European Transparency Initiative).

<sup>17</sup> Aliança pela Regulação Ética e Transparente do Lobby (tradução livre).

<sup>18</sup> Esta aliança é uma coalizão de mais de 160 associações civis, grupos, associações comerciais, intelectuais e empresas de Relações Governamentais que lutam por uma legislação que regulamente a atividade de lobby, reforma do Código de Conduta das Autoridades Públicas entre outros. Mais informações sobre a ALTER-EU podem ser encontradas em [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org).

da norma, 1488 organizações se registraram. Isto significaria apenas 23% dos escritórios e organizações que praticam atividade de lobby em Bruxelas<sup>19</sup>.

Além da baixa adesão, grandes escritórios de lobby, grandes empresas multinacionais e *think tanks*<sup>20</sup> praticamente boicotaram a iniciativa. Como recomendação, a ALTER-EU recomendou o desenvolvimento de mecanismos de registro mandatórios.

As regras sobre a prestação de contas foram consideradas vagas. Havia a opção de somente revelar os clientes que representassem mais de 10% do faturamento da consultoria. Ou seja, grandes firmas com atendimentos “pulverizados” praticamente não eram obrigadas a prestar informações sobre clientes. Outro ponto de dissenso foi em relação a forma para calcular os gastos com a atividade de lobby. A recomendação foi que não sejam somente incluídos os gastos com o lobby direto, mas também todo o custo relacionado às atividades que visem influenciara formulação de políticas públicas e o processo de tomada de decisão. O fato de não haver uma base única para o cálculo dos gastos impediu a comparação entre os dados.

A ALTER-EU detectou que vários formulários de registro estavam com informações incompletas, como por exemplo, listagem de clientes com abreviações e nos espaços reservados para descrição sobre os temas de interesse, como não havia necessidade de especificar normas ou diretivas específicas, restaram apenas informações gerais e vagas.

Por fim, a Comissão Européia não estabeleceu mecanismos de monitoramento para verificação das informações inseridas, nem sanções efetivas por

---

19 Em um relatório publicado em 2003 o “*European Parliament’s Directorate-General for Reserach*” estimava que no ano 2000 haviam cerca de 2.600 grupos de interesse, organizações, ONGs entre outros com escritórios fixos na cidade de Bruxelas (*Lobbying in the European Union: current rules and practices*. Working Paper, Directorate-General for Research, European Parliament, April, 2003).

<sup>20</sup> “.*Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*”.

não cumprimento da regra. A única punição prevista era o cancelamento do registro, o que na prática não desmotivava os infratores, pois o referido cancelamento não impedia o exercício das atividades de lobby. O grupo recomendou para este caso que fossem estipuladas penas administrativas e pecuniárias para casos graves tais como declaração de informações falsas ou tendenciosas.

### **2.2.3. Canadá<sup>21</sup>**

O Canadá possui atualmente uma das mais avançadas de controle e exercício da atividade de lobby no mundo. O principal marco regulatório sobre o assunto é: “*Lobbyists Registration Act (LRA)*”, promulgado em 1989, com alterações em 1996, 2005 e 2006; o “*Lobbyists’ Code of Conduct*” (1996) e o “*Lobbying Act (LA)*”, válido a partir de 02/07/2008.

É considerada lobby, qualquer comunicação com agentes públicos sobre: propostas legislativas, programas ou políticas públicas, concessões, empréstimos, subsídios, incluídas as audiências e reuniões.

São reconhecidos os lobistas consultores e aqueles que desempenhas suas atividades “*in-house*”, ou seja funcionários de corporações, empresas ou organizações sem fins lucrativos.

Há registro de lobistas. Os lobistas consultores devem se registrar em um período de 10 dias anteriores ao início do desempenho de suas atividades, enquanto o lobista “*in-house*” tem a obrigação de registrar-se no máximo dois meses após sua contratação.

São informações obrigatórias para o registro: nome do lobista, nome dos clientes, organização governamental na qual desempenha suas atividades, principais

---

<sup>21</sup> <http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/home>

assuntos de interesse, métodos de lobby utilizados, subsídios/financiamentos recebidos pelo cliente, indicação se o lobista ocupou cargos públicos e detalhamento sobre a posição ocupada, para os lobistas “*in-house*” o nome da corporação que integra.

O “Canadian Lobbyist’s Registration Act” é baseado em quatro princípios básicos: livre acesso ao governo é de interesse público; o exercício da atividade de lobby é uma atividade legítima; os servidores públicos e agentes políticos devem ser hábeis para identificar as forças de influência ao governo; um sistema de registro de lobistas profissionais não deve impedir o livre acesso ao governo.

Lembrando que apenas os lobistas “*in-house*”, os consultores ou representantes de organizações não-governamentais devem se registrar. Todos os movimentos de grassroots<sup>22</sup> e populares estão excluídos desta exigência.

A atualização de informações é semestral e desde 2008 há obrigação de reportar comunicações oficiais mensalmente.

O órgão responsável pelo controle é o “*Commissioner of Lobby*”. As penalidades no caso de descumprimento das normas em vigor pode gerar pena de prisão, multa e a proibição de comunicação com agente público por até dois anos. Este órgão é independente, todavia reporta-se ao Parlamento Canadense e recebe financiamento deste para o exercício de suas atividades. Ou seja, apesar de estar vinculado ao Poder Legislativo, é órgão independente que tem competências para controlar e solucionar dúvidas em relação á atividade de lobby de lobistas e clientes. O

---

<sup>22</sup> Movimento voluntário para incentivar que o público em geral expresse seu ponto de vista às autoridades públicas sobre tema específico. Muito comum nos Estados Unidos, mas ainda pouco utilizado no Brasil, apesar da existência de canais oficiais de comunicação, tais como o “Boletim Acompanhe seu Deputado”. Mais informações em: <http://www2.camara.gov.br/transparencia/sispush/indexAtuacao>

órgão também possui uma ouvidoria responsável por analisar críticas e denúncias relativas ao exercício do lobby no Canadá.

## 2.4. O LOBBY NO BRASIL

A Constituição Federal dispõe em diferentes artigos sobre o reconhecimento da legitimidade da participação no processo de tomada de decisão legislativo, como por exemplo, o artigo 61, § 2º que permite a apresentação de Projetos de Lei de iniciativa popular:

Art. 61 § 2º - “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

O art. 14, I, que trata sobre o Plebiscito:

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

I - plebiscito;

E no artigo 5º, LXXI que dispõe sobre o Mandato de Injunção:

Art. 5º LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Vale lembrar que, além destes, o direito de petição tem aparecido em todas as Constituições Brasileiras não sendo diferente no texto constitucional atualmente vigente promulgado em 1988:

Art. 5º XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

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

Depreendemos deste dispositivo, que além da legitimidade atribuída a todos, sem exceções, é também obrigação das autoridades públicas acolherem os distintos posicionamentos e providenciarem meios para que as demandas sejam direcionadas.

Há também a permissão do exercício da atividade de lobby aos advogados, conforme item IV da seção VI do Código de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil:

“O advogado que não exerça função de administração pública, ou mandato legislativo, pode prestar serviços profissionais perante corporações legislativas, ou repartições, com dignidade exigida para o seu ofício em juízo”

No Brasil, o lobby se desenvolve nas duas esferas: Executivo e Legislativo, pois ambos possuem prerrogativas para constituição de direitos e obrigações, mesmo que transitoriamente, como por exemplo, por meio de Medidas Provisórias.

De acordo com o artigo 59, da Constituição Federal de 1988, o Processo Legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções.

Existem distinções quanto à iniciativa de proposições, todavia a análise dos atos, ou seja, o processo legislativo propriamente dito é competência do Poder Legislativo.

Este seria, portanto, o “plano clássico” da estrutura legal no Brasil. Todavia, na prática do desenho institucional em vigor, o Executivo também tem poderes

vastos para “legislar” e influenciar diretamente o processo legislativo no âmbito das Casas Legislativas por diferentes meios.<sup>23</sup>

#### **2.4.1. Os Líderes do Governo no Poder Legislativo**

A ação cotidiana dos líderes de governo na condução do processo legislativo é atualmente um dos mecanismos mais eficazes para o convencimento de parlamentares com pontos de vista distintos dos governamentais. Isto, porque a base governista que forma o denominado “governo de coalizão” é maioria, bem como pelo fato de raramente o voto nominal ser utilizado em votações.

Os votos de bancada são os mais utilizados, por isso, as possibilidades de oposição dentro do próprio partido ficam restritas.

#### **2.4.2. Deputados e Senadores em Cargos no Executivo**

No Brasil, a possibilidade de parlamentares ocuparem (durante seus mandatos) cargos no âmbito do Poder Executivo, e, por conseguinte terem acesso aos orçamentos e suas verbas tornou-se “moeda de troca” e base da “costura política” do atual governo. A indisponibilidade destes recursos, com o regime de contingenciamento também costuma ser uma das possibilidades de pressão sobre o processo político exercida pelo Poder Executivo.

#### **2.4.3. A Influência do Presidente da República**

Sobre o exercício da influência diretamente pelo Presidente da República, faz-se necessário reproduzir trecho do livro Lobby – O que é como se faz: ética e transparência na representação junto a governos sobre o tema:

“Gostaria de lembrar, neste ponto, que o Presidente é por si só um fortíssimo lobista, apto a fazer pressões sobre o Congresso e nelas ter

---

<sup>23</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 57-58.

sucesso. Normalmente, ele procura reduzir ao mínimo sua interferência pessoal (ostensiva) no processo legislativo. Seus agentes preferidos são os ministros de Estado; ou secretários ministeriais de prestígio próprio, ou preparo técnico reconhecido por todos – particularmente, pela mídia -, ou os líderes do governo em cada casa e no Congresso. Mas um telefonema pessoal do Presidente da República a um parlamentar realiza milagres na tramitação de projetos. Conversas ao pé do ouvido são capazes de conquistar o voto de qualquer parlamentar”.<sup>24</sup>

Ainda no âmbito da Presidência da República há a Secretaria de Relações Institucionais, que de acordo com o Decreto n.º 6.207, de 18 de setembro de 2007 tem competência específica para programar a coordenação política do Governo e conduzir o relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos; além da interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ou seja, há uma estrutura dedicada e institucionalizada com a finalidade de coordenar as ações de lobby da Presidência da República.

#### **2.4.4. As Assessorias Parlamentares e Órgãos do Poder Executivo**

O mesmo ocorre com os órgãos governamentais, tais como Ministérios e Agências Reguladoras possuem oficialmente em suas estruturas Assessorias Parlamentares, cuja função é acompanhar os trabalhos, proposições e discussões no âmbito do Poder Legislativo e obviamente informar, convencer e pressionar os parlamentares de acordo com os interesses dos órgãos que representam. Ou seja, estas Assessorias podem ser consideradas como o lobby oficializado.

#### **2.4.5. Urgência Constitucional**

Apesar de ser o mais eficaz de todos os métodos, a urgência constitucional, não é bem aceita pelos parlamentares, pois seus efeitos influenciam diretamente o desempenho dos trabalhos no Plenário das Casas Legislativas. A

---

<sup>24</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 111.

Constituição Federal em seu artigo 64, § 1º e 2º dá ao Presidente da República prerrogativa para invocar este dispositivo para qualquer Projeto de sua iniciativa<sup>25</sup>.

Após declaração da urgência, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal devem sucessivamente votar o Projeto em questão em 45 dias cada<sup>26</sup>. Ao final do período estipulado pela Constituição, caso a matéria não tenha sido votada passa a “trancar a pauta”, em outras palavras todas as deliberações previstas para o Plenário da Câmara ou do Senado ficam sobrestadas até que se vote o Projeto em regime de urgência.

#### **2.4.6. O Instituto da Medida Provisória**

Há também o famigerado instituto da Medida Provisória (MP), cuja previsão constitucional está descrita no artigo 62 e parágrafos, cuja redação foi atualizada pela Emenda n.º 32/2001<sup>27</sup>. Os prazos para votação das Medidas Provisórias é o mesmo dos Projetos submetidos ao rito de urgência constitucional, ou seja, também paralisa os trabalhos do Plenário das Casas Legislativas caso não tenham sido aprovadas nos 45 dias previstos. Apesar de constranger parlamentares com prazos exíguos para análise de proposições muitas vezes densas, as Medidas Provisórias têm sido a via preferencial dos últimos governos para endereçar matérias cuja aprovação dependa de Lei.

---

<sup>25</sup> Art. 64, CF/88: *A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.*

§ 1º - *O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.*

§ 2º - *Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.*

<sup>26</sup> A Câmara dos Deputados tem mais 10 dias adicionais para votar eventuais emendas ao texto proveniente do Senado Federal.

<sup>27</sup> Art. 62, CF/88: *“Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”*

De acordo com matéria publicada pela Folha de São Paulo em 15/10/2010 “MPs são 45% de tudo que a Câmara aprova”<sup>28</sup>. Este fato demonstraria o “domínio” do Executivo sobre a Câmara dos Deputados. O referido levantamento feito pela Folha mostra que as Medidas Provisórias são 45% dos Projetos aprovados em Plenário da Câmara desde 2007 (sem considerar as matérias de ordem administrativa e as mensagens do Executivo).

A influência do Executivo também pode ser medida pelo índice de aprovação de Projetos de Lei. Dos 150 aprovados nos últimos quatro anos, 50 foram de iniciativa do governo federal. Eles concluíram a tramitação em metade do tempo daqueles de autoria dos deputados. A média é de 2,2 anos para projetos de lei do Executivo, contra 4,8 anos para os da Câmara

#### **2.4.7. O Veto**

O poder de veto e o histórico de não rejeição dos vetos pelo Legislativo devem ser igualmente considerados instrumentos de pressão e de definição de agenda por parte do Executivo Federal. Do ponto de vista constitucional, o Poder Legislativo tem a “palavra final” sobre o veto do Executivo: pode aceitá-lo ou refutá-lo, por maioria absoluta de deputados e senadores, em escrutínio secreto em sessão conjunta (Art. 66, § 4º, CF/88<sup>29</sup>), contudo na prática os vetos são quase invariavelmente aceitos pelo Legislativo ou permanecem sem deliberação. Os vetos presidenciais tendem a serem atos definitivos na prática.

---

<sup>28</sup> MPs são 45% de tudo que a Câmara aprova. Folha de São Paulo. São Paulo, 15/10/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/819579-mps-sao-45-de-tudo-que-a-camara-aprova.shtml>. Acesso em: 03/01/2011.

<sup>29</sup> Art. 66, § 4º, CF/88: - “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.”

#### **2.4.8. O Poder Regulamentar do Executivo**

Alem destes, o Poder Executivo detém o poder regulamentador, ou seja, uma extensa estrutura de atos normativos tais como Portarias, Instruções Normativas, Resoluções, Ofícios Circulares entre outros que podem criar limitações e/ou facilidades ao exercício da atividade, profissional e para que as pessoas físicas possam operacionalizar direitos e cumprir obrigações criadas por Lei.

### 3. OS MOVIMENTOS DO EXECUTIVO FEDERAL PARA REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL DE LOBBY

Apesar do desenvolvimento da atividade no Brasil, não há nenhuma legislação própria que regule a atividade de lobby no Brasil. Said Farhat reitera a percepção de inércia por parte das autoridades governamentais na regulamentação do assunto:

Vistos no passado com certa desconfiança, lobby e lobistas são hoje considerados no Congresso fatos absolutamente normais, além de úteis ao esclarecimento das questões sujeitas à sua deliberação. Contudo, o Congresso tem hesitado em aprovar medidas para regulamentar esta atividade.

“Por esses e outros motivos, criaram-se no Brasil numerosíssimas lendas e variado folclore sobre lobby. Algumas pessoas imaginam que lobistas tudo podem e ficam surpresas ao encontrar limitações práticas, éticas e legais, ao que pode ou não ser alcançado; outras, ao contrário, acham que, no fim de contas, lobistas nada podem; ainda outras pensam que o dinheiro – passado “por baixo do pano”, ou por cima dele – efetivamente é a chave da solução de todos os problemas ao trabalhar com o Estado. Repito: não é.

Para uns e outros, histórias de lobista são um misto de wishful thinking e papo-furado, com tinturas de corrupção, que existe, pois, apesar das funções que exercem políticos e lobistas são como todos nós – com nossos defeitos e raras qualidades. Porém, à parte grosseira implícita na generalização, a verdade está onde costuma abrigar-se: no meio.<sup>30</sup>

Neste capítulo serão analisadas algumas iniciativas de regulamentação do tema, iniciativas para desconstituir esta “desconfiança” atribuída ao lobby e aos lobistas.

---

<sup>30</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 75.

### 3.1. A REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO FEDERAL

Nos últimos anos, especialmente no final do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) foram publicados Decretos com regras de conduta aplicáveis às relações governo e ao setor privado.

#### 3.1.1. Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994

O primeiro deles foi publicado em 22/06/1994 (Decreto n.º 1.171) que “aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”. Os dispositivos deste Decreto, em certa medida, exemplificam os Princípios constantes do Art. 37 da Constituição Federal e servem, portanto, para nortear a prestação do serviço público e o relacionamento interpessoal entre os próprios servidores.

O Decreto dispõe especificamente sobre orientações para o relacionamento com os usuários, senão vejamos:

XIV - “São deveres fundamentais do servidor público:

(...)

e) tratar cuidadosamente os usuários dos serviços aperfeiçoando o processo de comunicação e contato com o público; (grifo nosso)

(...)

g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral;

Está prevista, então, a necessidade de que a Administração aperfeiçoe mecanismos para comunicação e contato com os usuários. Este é um dos fatores que podem ser considerados essenciais para o desenvolvimento igualitário e correto da atividade de lobby no Brasil.

### **3.1.2. Decreto de 26 de maio de 1999**

Este Decreto “*Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências*” com a finalidade de revisar as normas que dispõem sobre conduta ética na Administração Pública Federal, além de elaborar e propor a instituição do Código de Conduta das Autoridades, no âmbito do Poder Executivo Federal.

### **3.1.3. Código de Ética da Alta Administração Federal**

Em 2000, foi então publicado o Código de Ética da Alta Administração que estabelece regras de conduta para as seguintes autoridades: Ministros e Secretários de Estado; titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis, além de Presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.<sup>31</sup>

Este Código atribuiu à Comissão de Ética pública o controle sobre o envio e o cumprimento do que determina a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993 no tocante à declaração de rendas e bens; atos de gestão de bens; regras de comportamento, além da “quarentena” – regra que estabelece prazo de quatro meses para o exercício de atividade considerada incompatível com o cargo anteriormente ocupado.

Foi o Código de Ética da Alta Administração que primeiro trouxe normas sobre viagens, presentes, conflito de interesses entre outras.

O referido Código também detalha a competência da Comissão de Ética Pública, em seus artigos 18 e 19:

---

<sup>31</sup> [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/autoridades\\_abran/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/autoridades_abran/)

Art. 18. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado neste Código será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes.

§ 1º A autoridade pública será oficiada para manifestar-se no prazo de cinco dias.

§ 2º O eventual denunciante, a própria autoridade pública, bem assim a CEP, de ofício, poderão produzir prova documental.

§ 3º A CEP poderá promover as diligências que considerar necessárias, bem assim solicitar parecer de especialista quando julgar imprescindível.

§ 4º Concluídas as diligências mencionadas no parágrafo anterior, a CEP oficiará a autoridade pública para nova manifestação, no prazo de três dias.

§ 5º Se a CEP concluir pela procedência da denúncia, adotará uma das penalidades previstas no artigo anterior, com comunicação ao denunciado e ao seu superior hierárquico.

Art. 19. A CEP, se entender necessário, poderá fazer recomendações ou sugerir ao Presidente da República normas complementares, interpretativas e orientadoras das disposições deste Código, bem assim responderá às consultas formuladas por autoridades públicas sobre situações específicas.

Já em 2007, foi publicado o Decreto n.º 6.029, de 1º de fevereiro que *“institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.”* O referido sistema seria composto pela Comissão de Ética Pública (CEP) e pelas demais Comissões instituídas pelo Decreto n.º 1.171/94.

A CEP atuaria então como instância consultiva para o Presidente da República e Ministros de Estado, administraria a aplicação de medidas relacionadas ao Código de Ética da Alta Administração e teria também a função de dirimir dúvidas sobre a aplicação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto no 1.171, de 1994.

Já as Comissões de Ética têm competência para: atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade, apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes entre outras.

### **3.1.4. Decreto n.º 4.081, de 11 de janeiro de 2002**

Em 2002 foi publicado o Decreto n.º 4.081, de 11/01/02, que “*institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.*”

Este Decreto dispõe em alguns artigos sobre obviedades, tais como pautarem-se pelos Princípios descritos no Art. 37 da Constituição. Todavia, traz em seu artigo 4º, V, a seguinte orientação: “*divulgar e manter arquivada, na forma que for estabelecida pela CEPR, a agenda de reuniões com pessoas físicas e jurídicas com as quais se relacione funcionalmente;*”

O Decreto também trata ainda sobre “orientações gerais” no relacionamento com “partes interessadas”. Estariam proibidos: presente, transporte, hospedagem, compensação ou quaisquer favores, convites para almoços, jantares, festas e outros eventos sociais, prestar informações que esteja fora de sua competência ou que possam ser configuradas como privilegiadas, além de participar de seminários, congressos e eventos semelhantes. É praticamente uma cópia do Código de Ética da Alta Administração.

Trouxe ainda a necessidade de que a autoridade lotada na Presidência e na Vice-Presidência somente recebesse terceiros para audiências, acompanhados de pelo menos um servidor público civil ou militar.

A finalidade deste dispositivo era garantir publicidade sobre os acessos de pessoas físicas e jurídicas às autoridades tanto da Presidência, quanto da Vice-Presidência, o que deve ser reconhecido como avanço. Contudo, as disposições deste Decreto deveriam ser estendidas a todas as autoridades públicas, independente do

órgão governamental que representem. Não há razão para que as normas sejam apenas para os agentes públicos que desempenhem suas atividades na Presidência e Vice-Presidência da República, apesar de toda influência que estas autoridades possuem sobre o sistema político brasileiro.

Foi também criada a Comissão de Ética da Presidência da República (CEPR) que se vincula tecnicamente à Comissão de Ética Pública e é composta por um representante de cada um dos órgãos essenciais e integrantes da Presidência da República<sup>32</sup> e por um representante da Vice-Presidência da República. No caso de infração aos termos do Decreto as sanções previstas são: censura ética (aplicada pela CEPR), exoneração do cargo em comissão ou dispensa da função de confiança ou restituição à empresa contratada para prestação de serviço (art. 15).

Vale ressaltar que um “exagero” na norma foi o de se estabelecer um regulamento próprio para as solicitações de audiência. Esta exigência foi posteriormente eliminada por meio do Decreto n.º 4.334, de 12/8/2002, que “*dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais*”, que será tratado com mais detalhes a seguir.

Note que todos os demais Decretos publicados (inclusive o que revoga os artigos do Decreto n.º 4.081/02, que traz normas relativas especificamente aos servidores da Presidência e da Vice-Presidência da República) tratam de normas impostas a todos os agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Ou seja, há uma expansão do escopo-alvo previamente escolhido.

---

<sup>32</sup> Art. 1º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003

### **3.1.5. Decreto n.º 4.334, de 12 de agosto de 2002**

Este Decreto revoga o Decreto n.º 4.232, de 14/05/2002 que “*dispõe sobre as audiências e reuniões dos agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais com representantes de interesses de particulares.*” e também o Decreto n.º 4268, de 12/06/2002 que “*dá nova redação ao art. 6º do Decreto nº 4.232, de 14 de maio de 2002, que dispõe sobre as audiências e reuniões dos agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais com representantes de interesses de particulares*”.

A finalidade do Decreto era a de banir “*conversas informais*”, todavia, na prática e aqui citando Said Farhat “*nem os burocratas mais empedernidos agüentarão tantas formalidades – afinal, inúteis. Nem provavelmente o ridículo que envolvem*”.

Este Decreto trouxe conceitos importantes para o estudo:

*Art. 1º - “Este Decreto disciplina as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e nas fundações públicas federais.*

*Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se:*

*I - agente público todo aquele, civil ou militar, que por força de lei, contrato ou qualquer outro ato jurídico detenha atribuição de se manifestar ou decidir sobre ato ou fato sujeito à sua área de atuação;*

*II - particular todo aquele que, mesmo ocupante de cargo ou função pública, solicite audiência para tratar de interesse privado seu ou de terceiros.”*

Neste mesmo Decreto, um artigo esdrúxulo chama a atenção (Art. 2º, parágrafo único): “*Na audiência a se realizar fora do local de trabalho, o agente público pode dispensar o acompanhamento de servidor público ou militar, sempre que*

*reputar desnecessário, em função do tema a ser tratado.*” Mais uma vez, o óbvio por escrito.

#### **4. AS INICIATIVAS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS (ABRIG)**

Outra iniciativa interessante de disciplina para a atividade de lobby no Brasil vem sendo conduzida pela Associação Brasileira de Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais, a ABRIG<sup>33</sup>. A intenção da Associação, além de congregiar os profissionais é de promover uma “auto-regulamentação” do setor.

Em abril de 2007 foi publicado no Jornal “Estado de São Paulo” artigo da jornalista Renata Veríssimo com o título “Lobistas preparam código de ética e até associação”. Nele, Antonio Marcos Umbelino Lôbo, presidente da Abrig e Superintendente da Umbelino Lôbo Consultoria menciona a atividade de lobby é legítima frente aos poderes públicos, desde que por vias “transparentes”. Antonio Marcos acredita na auto-regulamentação como forma de garantir a dissociação da atividade com a corrupção.

Já Murillo Aragão, sócio da Arko Advice que também presta serviços de consultoria na área de Relações Governamentais argumenta que a regulamentação do lobby não resolveria “o problema do tráfico de influência”, mas sim mecanismos que garantissem mais transparência no processo decisório governamental.

Na contramão, Eduardo Ricardo, diretor de Relações Governamentais da Patri Consultoria em Políticas Públicas, afirma não acreditar em auto-regulamentação e que uma Lei seria o instrumento adequado para este fim. Todavia reconhece que a criação de um cadastro de pessoas credenciadas a falar em nome de empresas ou setores reduziria a possibilidade de crimes contra a Administração, como

---

<sup>33</sup> RODRIGUES, Caio L. B. Regulamentação do Lobby no Brasil.

por exemplo, o tráfico de influência. Para ele, “*o realmente importante é saber quem está defendendo os interesses de quem na Administração Pública.*”<sup>34</sup>

#### **4.1. Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais**

Como parte da auto-regulamentação proposta pela Associação Brasileira dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais foi redigido um Código de Conduta, aplicável aos associados da ABRIG, com as seguintes finalidades: garantir mecanismos para que a sociedade possa aferir a integridade e lisura da atividade de lobby; preservar a imagem e a reputação dos profissionais de Relações Institucionais e Governamentais; estabelecer regras básicas sobre a solução e mediação de conflitos de interesse entre entidades públicas e privadas e criar mecanismos de consulta para caso de dúvidas quanto à condutas éticas.

Há a previsão expressa que os profissionais de relações institucionais e governamentais devem observância “*aos princípios da ética, da moralidade, da clareza de posições e do decoro*”<sup>35</sup>. Este posicionamento vai ao encontro do conceito trazido anteriormente, pois revisita os requisitos enumerados como imprescindíveis para o desenvolvimento da atividade de lobby: ética<sup>36</sup>, interesses definidos e legítimos com a finalidade de informar a autoridade sobre assunto específico.

Em relação aos processos de tomada de decisão em que atuem fica ressaltado, que além destes devem obedecer aos Princípios da Transparência, Legalidade e da Prevalência do Interesse Público.

---

<sup>34</sup> LOBISTAS preparam código de ética e até associação. O Estado de São Paulo. 15/04/2007. Disponível em: <http://www.arkoadvice.com.br/pdf/clipping/Lobistas%20preparam%20c%C3%B3digo%20de%20etica%20e%20at%C3%A9%20associa%C3%A7%C3%A3o%20150407.pdf>. Acesso em 07/07/2010.

<sup>35</sup> Art. 2º, § 1º, Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais.

<sup>36</sup> O Código também menciona a obediência às normas previstas no Código de Conduta da Alta Administração.

Sobre a prestação de informações (cerne da atividade de lobby), o Código impõe que sempre é dever do profissional de Relações Institucionais ou Governamentais prestar informações atualizadas e que mesmo decorrido tempo, em caso desta tornar-se imprecisa, é obrigação prover a informação correta ao agente público interessado.

Mas as obrigações não são somente relacionadas ao exercício profissional junto à autoridades públicas, o art. 5º, § 1º do Código dispõe que “*É sua obrigação manter-se ao corrente do conhecimento especializado dos processos legislativos e governamentais com vistas a poder bem representar seus clientes ou seu empregador*”.

Trata, ainda, sobre a necessidade de tratamento civil e respeitoso aos adversários em pleitos defendidos, além de limitar a ação do mesmo em situações que possam ser consideradas conflituosas. Especificamente sobre os conflitos advindos da atividade de lobby, o Código prevê que os profissionais devem reportar os referidos conflitos a seus clientes e à ABRIG em razão de “*(...) parentesco, até quarto grau, com qualquer agente público ou autoridade legislativa com capacidade de influenciar processos de decisão governamental ou legislativa*”<sup>37</sup>.

Outra preocupação bastante aparente é a da imagem da atividade e dos profissionais junto à opinião pública. Estariam proibidas as condutas que possam “*minar a confiança do público nos processos democráticos de decisão*”<sup>38</sup> e incentivadas aquelas que “*buscam garantir as melhores percepção e avaliação (sic) por parte do público quanto à natureza, legitimidade e necessidade das atividades de Relações Institucionais e Governamentais em nosso Estado Democrático de Direito*”<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 6º, § 1º, Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais.

<sup>38</sup> Art. 11º, Parágrafo Único, Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais.

<sup>39</sup> Art. 10º, Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais.

Em relação aos recursos advindos da atividade de Relações Institucionais e Governamentais, o Código proíbe o recebimento de qualquer tipo de remuneração de fonte pública, tampouco investir em “*bens cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental a respeito da qual o profissional tenha informações privilegiadas, em razão de suas relações com autoridades, inclusive investimentos em renda variável ou em commodities, contratos futuros e moedas para fim especulativo, excetuadas aplicações em modalidades de investimento que o Código de Ética venha a especificar*”<sup>40</sup>.

Em relação à atividade na prática, o Código permite o convite ou a intermediação de convites a autoridades públicas para a participação em seminários, congressos e eventos, desde que se torne pública eventual remuneração, pagamento de despesas de viagens. Vale ressaltar que traz este dispositivo do Código de Ética da Alta Administração, mencionado anteriormente e o amplia para todos os agentes públicos com os quais os profissionais de Relações Institucionais e Governamentais mantenham relações. Sobre o tema presentes, o Código também se socorre dos dispositivos previstos no Código de Ética da Alta Administração e na jurisprudência da Comissão de Ética Pública da Presidência da República.

O caráter formal da comunicação com autoridades públicas também fica ressaltado no Código de Conduta, tanto para as correspondências quanto para audiências.

Sobre as normas sobre a denominada “quarentena” do servidor público para atuar em benefício de entidade para a qual tenha participado em processo ou negócio ou como consultor perante a órgão ou entidade da Administração Pública Federal. Para evitar o movimento de “*revolving door*”, o Código prevê que na ausência

---

<sup>40</sup> Art. 13º, Código de Conduta dos Profissionais de Relações Institucionais e Governamentais.

de Lei prevendo prazo diverso, a “quarentena” será de quatro meses, contados da exoneração.

Por fim, o Código traz as sanções no caso de desobediência aos previsto no Código de Ética, que atenderão a regras de dosimetria com base na gravidade do ato. As penas seriam de: advertência, censura ética e exclusão dos quadros da ABRIG. As duas primeiras sanções seriam aplicáveis pela Comissão de Ética da ABRIG e a última somente após votação secreta pela Assembléia Geral. Também há previsão no Código de Ética de devido processo legal para apuração dos fatos e processamento da denúncia.

Vale ressaltar, que mesmo depois de editado e aprovado pela Assembléia da ABRIG, regulamentos específicos editados por cada um dos Poderes deverão estabelecer normas para a adoção do Código de Ética no âmbito de seus órgãos e entidades.

## 5. O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO<sup>41</sup>

Primeiramente serão avaliados dois Projetos de Lei que tramitam atualmente tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. São eles: PL 6132/1990 (PLS 203/1989) e PL 1202/2007.

A reflexão proposta neste caso seria a constitucionalidade de uma Lei Federal que se proponha a dispor sobre a organização administrativa do Poder Executivo, como por exemplo, para regulamentar a agenda público-privado.

### 5.1. Projeto de Lei do Senado n.º 6132/90 (PLS n.º 203/89)

Em 1984, o então senador Marco Maciel apresentou o PLS n.º 25/84, mas o Projeto não passou por deliberação da Casa. Na legislatura seguinte, o mesmo parlamentar apresentou o PLS n.º 203/89 que *Dispõe sobre o Registro de Pessoas Físicas ou Jurídicas Junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências.*” com a mesma redação do PLS n.º 25/84. Este Projeto foi aprovado pelo Senado em 17/12/1990. Chegou à Câmara dos Deputados em 23/01/1990.

Em linhas gerais, este Projeto de Lei determina que:

*Art. 1º “As pessoas físicas e jurídicas, contratadas ou voltadas, por seu objetivo, para o exercício, direto ou indireto, formal ou informal, de atividades tendentes a influenciar o processo legislativo, deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.”*

O Projeto prevê, ainda, que os profissionais registrados encaminhem uma espécie de “prestação de contas” a cada seis meses para as Mesas da Câmara e do Senado. Esta prestação de contas deve discriminar “*importâncias superiores a 21*

---

<sup>41</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 220

*ORTN*". Este documento deve ainda conter: *"a indicação do interessado nos serviços; o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou matéria cuja discussão é desejada."*

Vale ressaltar que o PL n.º 6132/90 também dispõe sobre as despesas efetuadas fora do Congresso, com ações destinadas à obtenção do consenso social, tais como artigos em jornais.

Em caso de omissão na prestação de contas, tentativas de apresentar informações incorretas ou ainda de confundir a fiscalização, as sanções seriam de advertência e em caso de reincidência, cassação do registro da pessoa física ou jurídica, com o impedimento do seu acesso às Casas do Congresso. Há ainda previsão de encaminhamento da documentação, se for o caso, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE para apuração de abuso de poder econômico.

Especificamente sobre a sanção que impõe o impedimento do acesso às Casas do Congresso, o que é flagrantemente inconstitucional, pois viola direitos previstos na Constituição, tais como o de ir e vir e o direito de petição. Neste caso, poderiam ser suspensas prerrogativas especiais, tais como acesso ao Plenário ou outras garantidas aos profissionais cadastrados, mas não o impedimento de que um cidadão adentre as Casas Legislativas, especialmente na Câmara dos Deputados.

Sobre a tramitação deste Projeto de Lei, em 1993, o Deputado Moroni Torgan (relator) apresentou parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria. Em seu parecer, o Deputado Torgan defende a *"inadequação do instrumento normativo utilizado, viciado de inconstitucionalidade formal insuperável"*. A matéria (registro perante as Mesas Diretoras do Senado e da Câmara de pessoas físicas ou

jurídicas que exerçam atividade direcionada a influenciar a atividade legislativa) seria tipicamente afeta ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional<sup>42</sup>

Outro ponto que merece destaque é a participação do Presidente da República no processo de transformação do Projeto em Lei (sanção ou veto), o que seria inconstitucional, haja vista ser exclusivamente afeto à cada uma das Casas Legislativas as normas sobre seu funcionamento.

Posteriormente em 1993, o Deputado Paes Landim apresentou recurso contra o parecer do Deputado Moroni Torgan, assim o projeto seguiu para a apreciação do Plenário em 21/10/1993. Após anos sem discussão, os líderes do Bloco PDT/PPS, Inocêncio Oliveira, PFL/PST, Eduardo Campos PSB/PCdoB, Miro Teixeira apoiados pelos líderes dos blocos PPB, PMDB. PL/PSL e PT apresentaram requerimento, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, urgência para este projeto. Após discussões em turno único e de ser retirado de pauta por uma série de motivos distintos, permanece desde 2003 sem apreciação pela Casa.

Em seu parecer apresentado em Plenário, o Deputado Inocêncio Oliveira<sup>43</sup> afirma que existiriam duas correntes sobre o assunto regulamentação do lobby: a primeira que defende esta atividade como suplementar à dos partidos políticos *“na medida em que promove o interesse público e permite às minorias lutar pela obtenção de justiça”*, enquanto a segunda insistiria em apontar *“inconvenientes da atuação (priorização de interesses particulares, mercantilização do poder e entre outras”*.

Continua seu parecer reconhecendo que os parlamentares possuem ligação com diversos grupos de interesse e que estes grupos também fazem parte da

---

<sup>42</sup> Competência privativa – vide artigos 51 III e IV e 52, XII e XIII da Constituição Federal de 1988.

estrutura representativa. A atuação dos lobistas seria, de acordo com o Deputado Oliveira, uma força para “acomodar” interesses, gerando consensos, tão difíceis em sistemas pluripartidaristas como o adotado no Brasil.

Passa, então, à análise do Projeto de Lei e sugere emenda modificativa ao artigo 3º caput e parágrafo 3º da proposição nos seguintes termos:

*Art. 3º - “As pessoas físicas ou jurídicas, registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas mesas diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração discriminativa dos gastos relativos à sua atuação perante aquelas casas do Congresso.*

.....  
§ “3º - *As pessoas físicas ou jurídicas registradas, declararão, além de outros elementos exigidos pelas Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, valores recebidos a título de doação”*

Como se pode perceber, o escopo de regulamentação estaria restrito ao lobby realizado junto ao Poder Legislativo, o que no Brasil excluiria a parte da atividade de lobby que se dá, fora das dependências do Congresso Nacional, no Poder Executivo ou Judiciário.

## **5.2. Projeto de Lei da Câmara n.º 1202/07**

Projeto de Lei da Câmara n.º 1202, 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.*” O autor da matéria é o Deputado Carlos Zarattini (PT/SP).

O Projeto foi apresentado em Plenário no dia 30/05/2007 e depois distribuído às Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). O Parecer do Deputado Milton Monti (PR-

SP) foi aprovado por unanimidade em 2008 e desde então permanece na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania.

O Projeto de Lei visa disciplinar a atividade de lobby e a atuação dos denominados grupos de pressão ou de interesse em todos os órgãos da Administração Pública Federal. Em seu artigo 2º, o autor descreve alguns conceitos importantes, tais como “órgão público decisor”, “decisão administrativa”. Para este estudo, duas definições merecem ser visitadas. São elas:

*lobby ou pressão – o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros;”*

*“lobista ou agente de grupo de interesse – o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de interesse que representa;*

Vale ressaltar a imprecisão do trecho “(...) *que atue por meio de pressão dirigida a agente público*”, pois o lobista não atua pressionando a autoridade pública a tomar uma determinada decisão. O trabalho do lobista é o de prestar informações técnicas com a finalidade de subsidiar a decisão. Ou seja, aquele que dirige comunicação escrita ou oral à autoridade pública.

Outro ponto que igualmente traz um misto de “preconceito” e imprecisão sobre o instituto do lobby é o trecho em que o Deputado Carlos Zarattini inclui na atividade de lobby “*pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau*”. Este tipo de ação não se inclui na atividade de lobby, que é sempre oficial e

dirigida única e exclusivamente à autoridade pública responsável pela tomada de decisão.

No Art. 3º do Projeto de Lei n.º 1202/2007, o autor propõe que as pessoas físicas e jurídicas que desempenharem atividades denominadas como lobby devem cadastrar-se perante os órgãos responsáveis. No âmbito do Poder Executivo, o cadastramento seria feito junto à Controladoria-Geral da União, todavia não há menção sobre como este cadastramento se dará nos demais poderes (apesar de o Projeto se propor à disciplinar a atividade de lobby no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal).

O órgão responsável pelo registro do lobista deverá expedir credenciais para que os “(...) *representantes indicados possam ter acesso às dependências dos órgãos públicos*”. Este artigo é também flagrantemente inconstitucional, haja vista a liberdade que os cidadãos e representante de interesses têm para acesso às Casas Legislativas e órgãos públicos, desde que devidamente identificados.

Há, ainda, menção à “quarentena” para o exercício de atividades de lobby, que no caso do Projeto em questão, seria de doze meses. Ou seja, o cadastro do profissional seria indeferido caso este tenha ocupado nos doze meses anteriores “(...) *cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenha participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto da intervenção profissional*”.

Além disso, o Projeto prevê que, contados à partir do registro, os representantes devem participar de um curso de formação, em um prazo de 180 dias. O curso traria informações sobre normas constitucionais e regimentais, noções de ética e

métodos de prestação de contas. Não fica claro, todavia, a expensas de quem o referido curso seria oferecido, além da medida “esbarrar” em questões de logística, pois os profissionais estão distribuídos em todo o território nacional.

Em relação à prestação de contas, o Projeto propõe que as pessoas credenciadas encaminhem ao Tribunal de Contas da União, até 31 de dezembro de cada ano, declaração com informações sobre a atividade (matérias de interesse, forma de atuação) e também “quaisquer gastos” relativos à atividade de lobby, com valor superior a 1.000 Unidades Fiscais de Referência – UFIR<sup>44</sup>.

Em relação à presentes, o Projeto considera “ato de improbidade”, sujeito às penas do art. 12, I, da Lei n.º 8.429/1992, o recebimento de “vantagem, doação, benefício, cortesia, ou presente” com valor superior a 500 Unidades de Referência – UFIR. Todavia, Resolução do Tribunal de Contas da União pode ficar valor distinto. Para o agente político ou servidor público, a infração deste limite pode acarretar a aplicação de pena de demissão, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei n.º 8.112/90.

Como mencionado anteriormente, a matéria foi aprovada na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, com parecer do Deputado Milton Monti, que reconhece o lobby “*como instrumento útil para o aprimoramento da qualidade das decisões políticas, ao abordar diferentes pontos de vista para o processo decisório*”. Reitera, ainda, a conotação pejorativa que o termo por associação (indevida) à atividades ilegítimas e ilegais, consideradas crimes, tais como a corrupção, o tráfico de influência, entre outras.

---

<sup>44</sup> A UFIR/Nacional foi extinta pela Receita Federal em decorrência do artigo 29 da Medida Provisória nº 2095-76, esta unidade de referência só teve validade até o mês de outubro de 2000, depois do mês de novembro de 2000, não sendo atualizada por outros estados depois desta data apenas o Rio de Janeiro publica atualizações.

Todavia, na visão do Deputado Milton Monti, o lobby não pode ser entendido como profissão, pois “(...) *trata-se de atividade desempenhada no âmbito da Administração Pública por profissionais de diversas áreas, sejam de profissões regulamentadas ou não*”.

### **5.3. Projetos de Resolução da Câmara dos Deputados**

Foram identificados quatro Projetos de Resolução: o Projeto de Resolução n.º 87/2000, que “*disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados*” e os Projetos n.º 203/2001, 103/2007 e 158/2009 que se encontram apensados à aquele.

Apesar de tramitar desde 2000, o Projeto somente foi apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em outubro de 2009, com parecer do Relator, Dep. Colbert Martins, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PRC 203/2001 e rejeição deste e do PRC 158/2009.

Sobre os Projetos apensados:

- a) o Projeto de Resolução n.º 203, de 2001, do Deputado Walter Pinheiro e outros, que contempla medidas relativas à registro e prestação de contas em um nível de sistematização e detalhamento um pouco maior;
- b) o Projeto de Resolução n.º 103, de 2007, do Deputado Francisco Rodrigues, que se assemelha em conteúdo ao de n.º 203/01, mas apresenta técnica legislativa diferente, propondo a edição de Resolução exclusiva;
- c) o Projeto de Resolução n.º 158, de 2009, que propõe a instituição de um “Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada”.

O PRC n.º 203/2001 que *“disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.”*

Este Projeto é o que segundo o Deputado Colbert traz o melhor detalhamento sobre o assunto, resumindo práticas existentes no exterior. Em seu parecer o Deputado sugere algumas alterações no texto inicial, como A atualização dos valores expressos na extinta UFIR, substituindo-os por valores em moeda corrente e também propõe a substituição da censura verbal, por censura escrita como penalidade.

Este PRC (203/2001) dispõe sobre o credenciamento junto à Mesa, que distribuirá credenciais para acesso às dependências da Casa, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas.

No texto também fica claro que os lobistas têm a finalidade de *“(…) fornecer aos relatores, aos membros das Comissões, às lideranças e aos demais Deputados interessados e aos órgãos de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo”*.

Há, também, a previsão de que as pessoas cadastradas encaminhem até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração com detalhes sobre as atividades que desenvolve na Câmara, a natureza das matérias objeto de interesse e os gastos realizados no mesmo ano com as atividades relacionadas ao lobby. A Mesa divulgaria um relatório com compilação dos referidos relatórios.

Já o PRC-63/2000, que *“aprova reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”*, traz apensados os PRC 23/1995, PRC 2/1995 e PRC 14/1995. Este Projeto propõe uma reforma geral de vários aspectos do Regimento Interno, e especificamente sobre o lobby, trata no Capítulo IV sobre o credenciamento de

entidades e da imprensa “destinada a influenciar o processo legislativo”. A tramitação deste Projeto e dos apensos está paralisada desde 2009.

Todas as propostas detalhadas acima estão sujeitas à apreciação do Plenário.

## 6. ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY

### 6.1. Principles for Transparency and Integrity in Lobbying

A OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), por meio de seu *Public Governance Committee* apresentou durante o VI Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity uma Minuta de Princípios<sup>45</sup> para incentivar a transparência e a integridade na prática da atividade de lobby ao redor do mundo. Antes da apresentação oficial foi aberto prazo para o envio de sugestões e críticas ao texto do documento.

Estes Princípios foram elaborados com base em um processo de revisão de normas sobre lobby em diversos países, bem como iniciativas de auto-regulamentação.

Para o grupo a atividade de lobby foi definida como: “*comunicação oral e escrita com autoridades públicas com a finalidade de influenciar o processo legislativo, a formulação de políticas públicas ou decisões administrativas*”.<sup>46</sup>

Optou-se por desenvolver o texto com base em recomendações (*guidelines*), pois para a OCDE, detalhes sobre a operacionalização da atividade de lobby devem ser estabelecidos por cada país de acordo com sua organização legislativa e democrática.

São nove as recomendações elencadas pela OCDE<sup>47</sup>:

---

<sup>46</sup> “*Lobbying involves oral and written communication with a public official to influence legislation, policy or administrative decisions*” (Lobbyists, government and public trust: increasing transparency, through legislation, OECD, 2009).

<sup>47</sup> Tradução livre. Draft principles for transparency and integrity in lobbying. OECD. 2009.

1. Os governos devem garantir a participação e acesso igualitário e equitativo para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas.
2. Orientações e regras para a atividade de lobby devem ser proporcionais aos problemas constatados e ao risco, seja consistente com as políticas em vigor e com o ordenamento jurídico que garantem boa governança e respeito ao contexto sócio-político e administrativo.
3. Os países devem definir claramente os conceitos de lobby e lobista quando desenvolverem regras relativas à atividade de lobby.
4. Os países devem assegurar um nível adequado de transparência, com a finalidade de prover informação suficiente às autoridades públicas e aos cidadãos sobre que desejam influenciar decisões.
5. Os países devem munir as organizações sociais, a imprensa e o público em geral com informações suficientes para garantir o monitoramento das atividades de lobby.
6. Os governos devem assegurar uma cultura de integridade no âmbito das organizações públicas e dos processos de tomada de decisão dispondo sobre regras de conduta para os servidores públicos contatados por lobistas.
7. Os lobistas devem seguir padrões de profissionalismos e transparência; pois são responsáveis por perpetuar uma cultura de integridade, transparência e expertise em lobbying.
8. Um conjunto coerente de estratégias e mecanismos para a regulamentação da atividade de lobby devem ser cuidadosamente balanceados com incentivos, sanções, envolvendo pessoas-chave com a finalidade de alcançar o cumprimento das mesmas.

9. Os países devem revisar as leis e códigos de conduta em vigor relacionados à atividade de lobby periodicamente e providenciar ajustes sempre que necessários com base nas experiências pós implementação.

## 7. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY POR LEI ORDINÁRIA FEDERAL

Ao final desta reflexão sobre o tema, a discussão proposta não é a de se regulamentar ou não o lobby no Brasil, mas sim como fazê-lo. Não há dúvida que a atividade de lobby faz parte do processo democrático. Sobre o tema, Said Farhat descreve (e resume) com propriedade este entendimento:

O ato de reivindicar, por diferentes grupos da sociedade, pressupõe pluralidade de interesses econômicos, políticos, sociais, culturais e étnicos. Em seguida, a legitimidade das diferenças neles implícitas. Inúmeras são as formas e métodos, admitidos nos sistemas democráticos, para apresentar, propor, debater, promover e reivindicar aspirações e direitos divisíveis de determinado grupo social. As atividades de lobby são uma delas (...) trabalhadores e empregadores; ecologistas e industriais; conservacionistas e desenvolvimentistas; crentes e agnósticos; políticos e ideólogos; de esquerda, de centro e de direita – todos têm direito ao “seu dia na Corte”: dizer o que pensam defender aquilo em que acreditam, informar, esclarecer pleitear, requerer tudo o que parecer justo – sem exceção ou condicionamentos .<sup>48</sup>

Foram apresentadas diferentes iniciativas, mas nenhuma com suficiente consenso social, tornando esta tarefa árdua e solitária para os que acreditam na necessidade de regras claras para o exercício profissional da atividade de lobby. Como são necessários governo e lobistas para o desenvolvimento desta atividade, ambos são responsáveis pelo desenvolvimento, implementação e monitoramento da regulamentação do setor.

Portanto, levando em consideração esta responsabilidade compartilhada, importante é distinguir dois pontos que acabaram sendo tratados como um só: a primeira questão é referente à institucionalização da atividade de lobby junto à Administração Pública, ou seja, seu reconhecimento. Outro ponto diz respeito às normas que disciplinam o exercício desta atividade por profissional, denominados lobistas.

---

<sup>48</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 69-70.

O arcabouço jurídico disponível é suficiente para delimitar e distinguir lobby das condutas tipificadas crimes. Redundante seria a “criminalização de condutas”, tipificadas no Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40, especificamente no Título XI – Crimes contra a Administração Pública) ou na legislação extravagante, como por exemplo, na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92).

Todavia, uma legislação nacional reconhecendo a atividade (apesar do respaldo constitucional já existente, como por exemplo, o direito de petição e o plebiscito) seria uma forma de demover a opinião pública da conceituação negativa do lobby e educar as instituições democráticas sobre a importância deste.

Desnecessário discorrer sobre a caracterização da atividade de lobby como atividade profissional, apesar de seus profissionais não atenderem a áreas de formação idênticas. O desempenho da atividade de lobby não pode ser considerado profissão, pois é desempenhado por profissionais de diversas áreas, sejam de profissões regulamentadas ou não.”

Primeiramente, interessante esclarecer que a atividade de lobby não é desempenhada no âmbito da Administração Pública, pois esta é restrição expressa do Projeto n.º 1202/2007 ao cadastramento de profissionais. Ou seja, aquele indivíduo que tenha desempenhado atividade no âmbito da Administração Pública nos doze meses anteriores terá sua indicação e cadastramento indeferidos. Em relação ao argumento de que a atividade em questão reúne profissionais com diversas formações é de fato correta, mas não se entende como uma restrição o desempenho de uma atividade profissional por indivíduos de diferentes áreas, desde que tenham experiência e noções adequadas sobre o assunto ao qual se propõem acompanhar. No Brasil, poucas profissões possuem esta restrição, baseada na formação, como fator impeditivo ao

exercício profissional, tais como: médicos, odontologistas, advogados, enfermeiros, engenheiros entre outras. Todas estas plenamente justificáveis.

Não há também necessidade de formação específica neste caso, pois a característica mais interessante da atividade de lobby é justamente a profusão de formações, o que torna possível a confiança e a legitimidade da defesa de determinados interesses

Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem processos decisórios distintos e especificidades em sua organização administrativa que precisam ser levadas em consideração quanto se pensa no exercício da atividade de lobby. As únicas regras que devem ser aplicadas indistintamente aos três estão dispostas no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e referem-se aos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, a regulamentação do exercício do lobby não pode ser tratada por uma única lei federal em razão de limitações constitucionais. Esta não pode, por exemplo, determinar de que maneira um Poder deverá organizar a sua agenda com outros entes públicos, privados, públicos não-estatais ou não-governamentais. Isto é matéria de organização administrativa, de atribuição exclusiva de cada Poder.

Presume-se que tal fato seria um afronte ao Princípio da Separação dos Poderes consagrado como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 2º: “*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”

Com a finalidade de reiterar a importância da conservação deste Princípio, o Professor Coelho cita Montesquieu, um dos formuladores do instituto:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis,

o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências entre os indivíduos.<sup>49</sup>

Além disso, os artigos 51 III e IV e 52, XII e XIII, 84, VI, a e 96, I, a da Constituição Federal de 1988:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI - dispor, mediante decreto, sobre

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

Em todos os artigos estão contempladas expressamente as competências privativas de cada um dos três Poderes para dispor sobre sua organização e funcionamento. Não se vislumbra possibilidade de violação deste preceito. Ou seja, uma regra única para o registro de profissionais, normas de acesso à servidores públicos

e agentes políticos fere o disposto na Constituição e ao Princípio Democrático da Tripartição dos Poderes.

## 8. CONCLUSÃO

Apenas uma norma infralegal expedida pela instância competente de cada Poder é apta para determinar de que forma seus agentes se relacionarão com terceiros. O Poder Executivo, Judiciário e cada uma das Casas Legislativas devem adotar ato normativo infralegal para nortear as condutas permitidas no âmbito de seus respectivos processos

Sobre o exercício de atividade profissional específica, vale relembrar que esta deve estar subordinada aos comandos constitucionais dos Arts. 5º, inciso XIII, e 170, parágrafo único, que estabelecem o princípio da liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

As iniciativas que atualmente tramitam na Câmara dos Deputados impõem o registro a toda e qualquer pessoa que atue na atividade de lobby e não somente aos lobistas profissionais, o que pode significar um grande obstáculo ao exercício do direito de petição e à participação de movimentos sociais e populares na discussão de temas importantes.

Normas simples encorajarão grupos cuja representação ainda não se faz presente a iniciarem mobilizações de forma organizada e institucionalizada, o que somente pode contribuir para o desenvolvimento do país.

As duas proposições que tramitam atualmente na Câmara dos Deputados trazem restrições claras, tais como: imprecisão sobre responsabilidade para o cadastramento dos profissionais, cursos de formação obrigatórios que devem ser atendidos em prazo de 180 dias, além de envio de declaração “discriminando suas

atividades” e “qualquer gasto realizado no último exercício” ao Tribunal de Contas da União.

Fica claro, que nem todos os profissionais que desempenham este tipo de atividade poderão cumprir as regras citadas acima, haja vista a complexidade pretendida e a distribuição destes pelo território nacional. Uma verdadeira “operação de guerra” teria que ser montada para oferecer em 180 dias cursos em todo o Brasil para os mais distintos tipos de profissionais.

Não há, todavia, nenhuma sanção prevista (e possível) para aquele que não se cadastrar, pois continuará tendo acesso às dependências dos órgãos públicos, com base no direito constitucional previsto no Art. 5º, IV, XIII e o mais importante – inciso XV que garante o denominado “direito de ir e vir”. Estas são cláusulas pétreas e não poderiam ser limitadas por Lei.

Outro ponto importante é a que haja garantia de fiscalização deste exercício, já que regras incisivas foram propostas. Não há clareza em relação a quem faria a fiscalização do cadastramento, do envio dos relatórios, das informações presentes, e mais importante – daqueles que descumprirem as normas impostas. Mais uma vez – não há sanção para o lobista que atuar “fora da regulamentação”.

Além disso, estas as normas relativas ao registro (caso sejam adotadas por órgãos públicos) devem conter descrição detalhada sobre as informações obrigatórias para que não reste dúvida sobre quais dados devem ser encaminhados para apreciação do governo, bases de cálculo e descrição das atividades de lobby cuja prestação de contas é obrigatória. Além disso, o registro compulsório dos profissionais para que não se repita no Brasil a experiência europeia relatada pela *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation* (ALTER-EU).

O excesso de conceitos jurídicos indeterminados também causa insegurança jurídica na aplicação das normas. Por exemplo, “partes interessadas”, o Presidente da República jamais poderia aceitar um convite para um seminário, pois todas as pessoas jurídicas e físicas do Brasil são “interessadas” em seus atos e decisões. Ou seja, esta imprevisibilidade sobre o que poderia ou não ser considerado antiético tem efeito inverso: fecha as portas da Administração Pública.

Como alternativa à construção de um sistema completo de controle por parte da Administração Pública, ações como as desenvolvidas pela Associação Brasileira dos Profissionais de Relações Governamentais – Abrig são mecanismos altamente eficazes, pois estabelecem uma pauta ética e princípio norteadores aos que desejam trabalhar de acordo com a Lei. Tem a função clara de preencher o vazio normativo, que confunde a opinião pública, as empresas, os representantes setoriais e as autoridades públicas.

Estas, além de integrar os lobistas, criam identidade entre as normas impostas no âmbito da Administração Pública aos agentes políticos e servidores públicos e aquelas impostas a si mesmos. Muito cuidado deve ser tomado com críticas assertivas à auto-regulamentação por profissionais da área, haja vista, manipulação de opiniões em busca de liderança, o que torna improdutiva a busca pelo reconhecimento e pela mudança conceitual pela opinião pública da atividade no Brasil.

Outra medida cujo efeito ajudaria a afastar a ação de oportunistas e proporcionaria acesso igualitário e justo, no tempo adequado seria a publicidade dos processos decisórios. No Poder Legislativo este acesso é muito facilitado, especialmente pelo registro que é feito de praticamente todos os atos desenvolvidos no âmbito de ambas as Casas Legislativas, todavia no Poder Executivo o caminho a ser trilhado é ainda longo. Não se pode, todavia, negar a existência de processos decisórios mais

democráticos, tais como as Audiências e Consultas Públicas, todavia, os critérios utilizados para o processamento das informações oferecidas não é divulgado, o que torna para o setor regulado, empresas e pessoas físicas difícil entender padrões nas decisões governamentais.

Sanções administrativas e pecuniárias, além de um grupo responsável por analisar as informações prestadas também são formas de minimizar boicotes e compilação de dados falsos e imprecisos. Todavia, penalizar a influência por vias ilícitas não é suficiente para manter a estrutura de confiança acima mencionada, especialmente no tocante à possibilidade de acesso e resultado privilegiado.

Atualmente, o que se vê são normas direcionadas única e exclusivamente aos servidores públicos, como devessem se proteger daqueles que demonstram interesse por suas decisões. Como são Decretos, não se observou a participação da sociedade na discussão sobre as novas regras.

Outro ponto que merece destaque diz respeito aos poucos efeitos práticos de todas estas normas, que impuseram comportamentos, muitas vezes esdrúxulos, como por exemplo, a presunção de desonestidade ao impor a exigência de “testemunhas” para contatos.<sup>50</sup>

Mais do que regras para regulamentar a atividade dos lobistas, o ideal é que o governo trabalhe na transparência do processo de tomada de decisão governamental, para que a atividade do lobista se desenvolva cada vez mais “às claras”. Além destas normas, importantíssimo se faz a criação de regulamentações que proíbam os movimentos de “*revolving door*”, com as denominadas no Brasil: quarentenas, com a

---

<sup>50</sup> FARHAT, S. Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007, p. 67-68.

finalidade de minimizar a influência e até mesmo o poder decisório remanescente de ex-membros do governo em decisões oficiais.

No Brasil, a imposição se restringe à alta administração, que por seu Código de Ética deve obedecer à um período de interdição de apenas quatro meses, contados a partir da data de exoneração e é somente obrigatória quando configurada a existência de conflito de interesses, segundo a avaliação da própria Comissão de Ética pública.

Simplesmente “importar” regras de conduta, como por exemplo, as que tratam sobre a atividade de lobby nos Estados Unidos seria um erro crasso, pois a estrutura política daquele país permitiu a regulamentação da atividade por meio de Lei. Tal fato, conforme demonstrado acima somente é possível porque a estrutura do Legislativo norte-americano é o único foro para deliberação sobre direito, obrigações e as conseqüências destas.

Há pressa na construção deste arcabouço legal sobre o tema, pois existem riscos quando a sociedade percebe a atividade de lobby injusta - perdem a confiança na integridade das instituições democráticas.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, Editora Rideel, 2009.

BRASIL. Código de Conduta da Alta Administração Federal. Brasília: Presidência da República, Comissão de Ética Pública, 2007. 3ª ed. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/publicacoes/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/)

BRASIL. Decreto n.º 6.029, de 01/02/07. “Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22/02. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm)

BRASIL. Decreto n.º 6.207, de 18/09/07. “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências”. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 19.9.2007 e retificado no DOU de 20.9.2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6207.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6207.htm)

BRASIL. Decreto n.º 4.610, de 26/02/03. “Dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que Institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.” *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27/02. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4610.htm)

BRASIL. Decreto n.º 4334, de 12/08/02. “Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais.” *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13/08. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4334.htm)

BRASIL. Decreto n.º 4.081, de 11/01/02. “Institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.” *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14/01. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4081.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4081.htm)

BRASIL. Decreto n.º 1.171, de 22/06/1994. “Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.” *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23/06. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm)

BRASIL. Resolução nº 08, de 25/09/03. “Identifica situações que suscitam conflito de interesses e dispõe sobre o modo de preveni-los”. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/legislacao/etica16/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/legislacao/etica16/)

BRASIL. Resolução nº 06, 25/07/01. “Dá nova redação ao item III da Resolução nº 3, de 23 de novembro de 2000.” Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/legislacao/etica14/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/legislacao/etica14/)

BRASIL. Resolução nº 03, de 23/11/00. “Regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal”. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/legislacao/etica9/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/legislacao/etica9/)

BRASIL. Resolução nº 02, de 24/10/00. “Regula a participação de autoridade pública abrangida pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal em seminários e outros eventos”. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/legislacao/etica8/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/legislacao/etica8/)

BRASIL. Projeto de Lei do Senado n.º 6132, de 1990 que “Dispõe sobre o Registro de Pessoas Físicas ou Jurídicas Junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências.” Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1990&Numero=6132&sigla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=1990&Numero=6132&sigla=PL)

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara n.º 1202, 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.” Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2007&Numero=1202&sigla=PL](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2007&Numero=1202&sigla=PL)

BRASIL. Projeto de Resolução (PRC) 203, de 2001, que “Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências.” Não disponível.

BRASIL. Projeto de Resolução (PRS) 72, de 1995, que “Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto ao Senado Federal.” Não disponível.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário (RE) n.º 511961, Ministério Público Federal e pelo Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo – SERTESP (assistente simples). Relator: Ministro Gilmar

Mendes. Brasília, Distrito Federal, 17 de junho de 2009. Diário da Justiça da República Federativa do Brasil. Disponível em:

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. *Ética social e governamental: advocacy e lobby*. São Paulo: Hottopos, 1997 (série acadêmica).

ARAGÃO, Murillo. *Brasil e Argentina: Abordagem Comparada sobre Grupos de Pressão no Poder Legislativo Papel dos Grupos no Legislativo*. 2000. 113 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre América Latina e Caribe, Universidade de Brasília, Brasília.

ARAGÃO, M. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: Como a Sociedade Pode Defender Licitamente Seus Direitos no Poder Legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

ARAGÃO, M. *A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil*. Revista de Sociologia e Política Nº. 6/7, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996.

BARBOSA, José Henrique – *Relações Legislativo-Executivo: comportamento, estrutura e mediação*. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília, dezembro de 2001. Dissertação de Mestrado, Mimeo.

CIDADE, Carlos A. Macedo. *As relações institucionais e a representatividade como instrumentos de políticas de desenvolvimento*. Brasília, 2004.

DOBROWOLSKI, Sílvio – *Notas sobre a atuação dos grupos sociais no cenário político*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 22, nº 87, jul./set. 1985.

FRADE, Laura. *Legislativo e Participação Social*. Caderno nº 3 do Curso de relações Internacionais. Faculdade Euro-Americana. Diretoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão. Brasília, 2003. Mimeo.

FARHAT, S. *Lobby - O que é. Como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*. São Paulo. Peirópolis: ABERJE, 2007.

GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Versão revista da conferência proferida no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996.

GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009). Acesso em: 26/10/09.

LODI, J.B. Lobby: *Os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.

MACIEL, Marco – *A legislação, no Brasil, sobre grupos de pressão ou de interesse*. In: Partidos - Grupos de Pressão. Curso: A necessidade da política 2. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. *Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política*. R. Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, fev/2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989.pdf>. Acesso em: 26/10/09.

OLIVEIRA, Andéa Cristina de Jesus. *Lobby e a Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas – SP, 2004. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

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

OLSON JUNIOR, Mancur. (1965), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

PENA, Maria Valéria Junho Pena. *Uma introdução ao funcionamento dos lobbies nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994 (Texto para discussão, 21). Documento elaborado no âmbito do Projeto “Grupos de Interesse Vs Estado – Institucionalização do Lobby no Brasil”.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova - Revista de Cultura Política, n°.45, 1998: 49-95. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevideú. Barcelona, 25-26 de abril de 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95-ReformaDosAnos90.p.pdf>. Acesso em: 27/10/09.

RODRIGUES, Caio L. B. *Regulamentação do Lobby no Brasil*.

SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1707, 4 mar. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011>. Acesso em: 26/10/09.

Annual Reports Under the Lobbyists Registration Act: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01066e.html> DRAFT principles for transparency and integrity in lobbying. OECD. 2009.

Encontros entre Meios e Fins: Comissão de Ética: Problema e Solução. Brasília: Comissão de Ética Pública. Secretaria Executiva, 2002. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro\\_meios\\_Fins\\_1.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_1.pdf). Acesso em: 27/10/09.

In. Encontros entre Meios e Fins: A experiência da Comissão de Ética Pública. Brasília: Comissão de Ética Pública. Secretaria Executiva, 2002. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro\\_meios\\_Fins\\_2.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_2.pdf). Acesso em: 27/10/09.

Encontros entre Meios e Fins: Experiência Internacional. Brasília: Comissão de Ética Pública. Secretaria Executiva, 2002. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro\\_meios\\_Fins\\_3.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_3.pdf). Acesso em: 27/10/09.

ESCRITÓRIOS dividem espaço com “milagreiros”. Revista Veja. São Paulo, 07/06. 2009. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/escritorios-dividem-espaco-com-milagreiros-terceirizados/>. Acesso em: 27/10/09

FEDERAL lobbying Regulations:  
[http://www.research.uh.edu/downloads/PDF\\_format/lobby99.pdf](http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf)

GREEN Paper of the European Transparency Initiative.

LOBISTAS preparam código de ética e até associação. O Estado de São Paulo. 15/04/2007. Disponível em: <http://www.arkoadvice.com.br/pdf/clipping/Lobistas%20preparam%20c%C3%B3digo%20de%20etica%20e%20at%C3%A9%20associa%C3%A7%C3%A3o%20150407.pdf>. Acesso em 07/07/2010.

LOBBY que vem do primeiro escalão. *Correio Brasiliense*. Brasília, 20/07. 2009. Disponível em: <http://portal.pps.org.br/portal/showData/154422>. Acesso em: 27/10/09.

LOBBY tem Limite. *Correio Brasiliense*. Brasília 09/06. 2004. Disponível em: [http://www2.correioweb.com.br/cbonline/opiniaopri\\_opi\\_49.htm](http://www2.correioweb.com.br/cbonline/opiniaopri_opi_49.htm). Acesso em: 27/10/09.

LOBBY sem disfarce e longe de negociatas. *Correio Brasiliense*. Brasília, 14/06. 2004. Disponível em: [http://www.lobbying.com.br/entrevista\\_correio\\_brasiliense-lobby.pdf](http://www.lobbying.com.br/entrevista_correio_brasiliense-lobby.pdf). Acesso em: 27/10/09.

LOBBYING in the European Union: current rules and practices. Working Paper, Directorate-General for Research, European Parliament, April, 2003.

LOBBYISTS, government and public trust: increasing transparency, through legislation, OECD, 2009.

LOBBYISTS' Registration Act, R.S. 1985, c. 44 (4th supp.), An Act Respecting the Registration Of Lobbyists: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>;

LOBBYISTS' Code of Conduct: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01044e.html>;

LEGALIZANDO o "lobby". *Revista Cidades do Brasil*. 10/07. 2000. Disponível em: <http://cidadesdobrasil.com.br/cgin/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=7&newcod=598>. Acesso em: 27/10/09.

MPS são 45% de tudo que a Câmara aprova. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 15/10/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/819579-mps-sao-45-de-tudo-que-a-camara-aprova.shtml>. Acesso em: 03/01/2011.

OBAMA cria regras contra lobby na Casa Branca e congela salários. *Folha on Line*. 21/01/2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u493004.shtml>. Acesso em: 07/07/2010.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE. Best practices in combating corruption. Vienna, 2004. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3179> 03/01/2011.

ZEPPELLINI, Marcio. Advocacy: o lobby do bem. *Revista Filantropia on line*. São Paulo 26/02. 2008. Disponível em: <http://www.funtec.org.br/2008/MAR%20-%202008/Revista%20Filantropia%20-%20OnLine%20-%20n%BA138.pdf>. Acesso em: 27/10/09

Wikipédia. *A Lógica da Ação Coletiva*. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/A\\_L%C3%B3gica\\_da\\_A%C3%A7%C3%A3o\\_Coletiva](http://pt.wikipedia.org/wiki/A_L%C3%B3gica_da_A%C3%A7%C3%A3o_Coletiva). Acesso em: 27/10/09.

Wikipédia. *Lobbying*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying>. Acesso em: 27/10/09.

Wikipédia. *Think Tanks*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Think-tanks>. Acesso em: 01/07/2010.