

## **A POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL\***

## **LA POSIBILIDAD DE REGULAMENTACIÓN DEL LOBBY EN BRASIL**

**Samantha Ribeiro Meyer-Pflug  
Alessandra de Andrade Serrazes  
Vitor Eduardo Tavares de Oliveira**

### **RESUMO**

A realidade do lobby é inerente ao Estado democrático de direito, pois a Constituição Federal Brasileira determina ampla participação popular nas tomadas de decisões. A necessidade de legislar o assunto é crucial para melhor controle e transparência da atividade do lobista, sua regulamentação por intermédio de lei, significará o afastamento definitivo e a diferença de tal prática com os crimes de corrupção e tráfico de influência. Com o objetivo de garantir igualdade de acesso, devido a questões meramente econômicas, é fundamental construir uma legislação que garanta a imparcialidade do Estado, assegurando o mesmo espaço para todos na defesa de seus interesses.

**PALAVRAS-CHAVES:** CONSTITUIÇÃO, LOBBY, REGULAMENTAÇÃO

### **RESUMEN**

RESUMEN: La realidad del lobby es inherente al Estado democrático de derecho, pues la Constitución Federal Brasileña determina amplia participación popular en las decisiones. La necesidad de legislar el asunto es crucial para mejor control y transparencia de la actividad del lobista, su reglamentación por intermedio de ley, significará el alejamiento definitivo y la diferencia de tal práctica con los crímenes de corrupción y tráfico de influencia. Con el objetivo de garantizar igualdad de acceso, debido a cuestiones meramente económicas, es fundamental construir una legislación que garante la imparcialidad del Estado, asegurando el mismo espacio para todos en la defensa de intereses.

**PALAVRAS-CLAVE:** CONSTITUCIÓN, LOBBY, REGLAMENTACIÓN

### **1 – Introdução[1]**

---

\* Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

A Constituição brasileira de 1988, inspirada na teoria da separação de poderes desenvolvida por Montesquieu[2], explicita no texto do seu artigo 2º que os Poderes da União – Legislativo, Executivo e Judiciário – são independentes e harmônicos entre si.

Assim, o princípio da separação de poderes assegura que só haverá liberdade se o poder de julgar estiver separado do poder de legislar e do poder de executar, uma vez que a partilha das funções entre os poderes determina a limitação entre os mesmos. Consagra-se, desse modo, a independência entre os três poderes, estabelecendo um sistema de *freios e contrapesos* capaz de conter os poderes e fazê-los andar de “concerto”. [3]

Além desses poderes constituinte a República Federativa do Brasil, têm-se os grupos de interesse, a sociedade civil e a imprensa que visam incrementar e proporcionar maior complexidade à Democracia Constitucional conhecida nos dias de hoje. Isso implica na necessidade de delimitação das zonas de atuação dos poderes políticos, como forma de assegurar o pleno exercício das funções próprias de cada poder. [4]

Conseqüentemente, a atual Constituição brasileira consagra determinadas funções exclusivas de cada um dos poderes, já que lhes permite se auto-administrar e auto-regular. Além disso, a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, prevê inúmeros mecanismos de participação popular.

Note-se que o poder Legislativo tem a competência de representar o povo brasileiro e de legislar, exercendo, assim, o poder de alterar interesses e inúmeras disciplinas jurídicas.

Desse modo, cabe ao presente estudo analisar como deve se proceder a influência sobre tais parlamentares? Quem exerce tal influência (Grupo de Interesse)? E se seria fundamental para a Democracia a regulação de uma atividade deveras importante? Nesse momento, precisamos informar qual é a premissa do lobby, vamos conceituar de forma ampla, apenas para esclarecimentos nesse momento como informação

O conjunto de decisões políticas capazes de interferir sobre a atividade de qualquer ator social é muito abrangente. Sendo assim, qualquer tipo de interferência em tais atos é de grande relevância para o futuro do país. Entre esses atores sociais estão os grupos de interesse, que são uma coletividade voltada para um interesse específico. Podem ser classificados de várias maneiras como, por exemplo, pelo tipo de interesse representado, a intensidade de organização do grupo e o campo de ação prioritário.

Esses grupos de interesse em algum momento voltam-se para o cenário político tornando-se grupos de pressão. Tais grupos são apartados do governo, embora entre eles haja um grande relacionamento político. Tais grupos podem ter objetivos com um fim ideológico, como, por exemplo, saúde para todos; ou material, como a construção de um hospital em determinada localidade.

Os grupos de interesse utilizam-se das vias de comunicação com o grupo decisório, contudo os mecanismos de pressão podem ter meios legítimos, seja por intermédio da mídia, de relações públicas ou da fundamentação técnica, mas também podem utilizar-se de meios escusos como, por exemplo, a coação, o constringimento e o suborno. Os atores sociais que têm potencial para tornarem-se grupos de pressão são de todos os tipos de classe ou organização social como, por exemplo, sindicatos, associações de moradores de uma determinada área, grandes empresas, ONGs, entre outros.

Para tais grupos adentrarem no meio político eles contam com interesses suprapartidários como, por exemplo, a bancada ruralista, que abragem mais de um partido.

Um dos meios utilizados para conseguir tais fins é o lobby - instrumento que tornou-se conhecido nos Estados Unidos da América. Tal nomenclatura deveu-se a utilização das ante-salas dos grandes plenários, onde eles perceberam que existia um jogo político mais estruturado em alguns momentos do que no próprio plenário, onde os representantes das grande empresas expunham os seus interesses para que aprovassem ou não determinada lei que estava em discussão.

Destarte, o presente artigo indicará as tentativas de regulamentação do Lobby e a sua possibilidade constitucional e legal, visto que tal regulamentação será um instrumento de fundamental importância para a Democracia, a Cidadania e os Direitos Humanos.

## **2 - A FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA PRÁTICA DO LOBBY**

No presente capítulo, analisar-se-á a fundamentação constitucional da prática do Lobby.

Todavia, antes de adentrar no estudo da possibilidade de regulamentação da prática do lobby, resta necessário constatar se tal regulamentação é comportada pela Constituição Federal e em que âmbito tal dispositivo normativo deverá ser produzido.

O lobby sempre carregou um estigma[5] de marginalidade, sendo confundido com a corrupção e o tráfico de influência[6]. Assim, como a opinião pública tem uma visão negativa acerca do lobby[7], alguns parlamentares ainda oferecem resistência à sua prática e conseqüentemente à sua regulamentação. Existe certo preconceito com relação à atividade. Murillo Aragão divide os tipos de resistência oferecidos pelos parlamentares em quatro tipos:

- Ideológica: um parlamentar do PT não se sente confortável com uma abordagem de um representante não-parlamentar da UDR.
- Funcional: o parlamentar considera o lobista como uma espécie de concorrente, tanto como impulsionador da atividade legislativa, quanto representante de interesses econômicos/sociais concorrentes aos seus;
- Profissional: o parlamentar assume o papel do lobista e concorre profissionalmente com os agentes de grupos de pressão;
- Ética: o parlamentar teme sobre a lisura e legalidade das ações dos grupos de pressão e seus agentes na defesa de interesses. [8]

A realidade da prática do lobby atual na democracia brasileira obteve uma nova perspectiva com a Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto ampla participação popular nas tomadas de decisões.

Com efeito, para Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres de Brito a Constituição é um diploma que se preocupa com o poder político que conduz o governo de uma sociedade e tem como função primordial limitar e coordenar referido poder[9]. E concluem: “Ora, na medida em que se põe como ‘o estatuto jurídico do fenômeno político’, a Constituição transplanta para seu bojo normativo toda a ideologia que permeia os objetos e valores políticos” [10].

Desse modo, constata-se no bojo do texto constitucional elementos que legitimam a atividade do Lobby, como prática lícita de luta de interesses no âmbito da criação legal, pois a elaboração normativa visa a concreção da Constituição Federal. Entre os elementos que dão base constitucional para o Lobby destacam-se:

- Preâmbulo - caracteriza a **sociedade brasileira como uma sociedade pluralista;**

- Art. 1º, V, - **pluralismo político** como fundamento da Federação brasileira;

- Art. 2º - é objetivo do Estado brasileiro a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

- Art. 5º, XXXIV. - Assegura a Constituição o **direito de petição aos poderes públicos** contra ilegalidade ou abuso de poder, independentemente do pagamento de taxas:

- Art. 5º, LXX. - Por esse dispositivo, **organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, podem impetrar mandado de segurança** coletivo em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

- Art. 5º, LXXIII. - “**qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”;

- Art. 14. - O artigo em referência traz várias formas de exercício da **soberania popular, a saber: sufrágio universal, voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular.**

- Art. 31, § 3º - Dispõe sobre a possibilidade de exame, **apreciação e questionamento das contas municipais por qualquer pessoa.**

· Art. 37, § 3º. - “A lei disciplinará formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta...**”

· Art. 61, *caput* § 2º - **Possibilita o art. 61 a iniciativa das leis complementares e ordinárias por qualquer cidadão**, através da 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.

· Art. 74, § 2. - “**Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima** para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

· Art. 144. - Dispõe sobre a segurança pública, trazendo-a como dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**.

· Art. 198. - “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - **participação da comunidade**”.

· Art. 204. - “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**”.

Verifica-se que apenas o direito de petição aos poderes públicos (Art 5º, XXXIV), já seria suficiente para demonstrar a possibilidade de lobby na busca de interesses diversos junto aos órgãos públicos. Entretanto, verificou-se que o texto constitucional possui inúmeros dispositivos que conclamam a participação popular.

O lobby é a prática lícita, uma vez que nos encontramos em uma sociedade democrática baseada na soberania popular. Qualquer cidadão tem o direito de expressar sua opinião e tentar influenciar o processo decisório, desde que pautando-se nos princípios constitucionais.

Noutro falar, o lobby pode representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e sua regulamentação o legitimaria como parte desse processo, afastando-o definitivamente da confusão entre a atividade do tráfico de influência e da corrupção. Longe de ser condenado, o lobby deve ser visto como um aspecto inerente à política democrática e ao repertório de seus instrumentos. Segundo Andrea Oliveira:

A declaração do Presidente Nacional do PT, José Genoíno, à Revista Comunicação Empresarial (1º trimestre de 2003), reafirma nossa argumentação.

Segundo José Genoíno, “o relacionamento das empresas com o Governo é legítimo, principalmente através de suas representações institucionais”. Ele acredita que a regulamentação do lobby pode arrefecer o preconceito sobre a atividade. As conseqüências da regulamentação seriam trazer a atividade para a esfera da institucionalidade e da transparência. “Hoje o lobby funciona por detrás da cortina, clandestinamente. É isto que o deteriora” (Op. cit., pg. 26).[11]

Outrossim, segundo art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal, nota-se que a matéria do Lobby deve ser regulada por norma emanada do Congresso Nacional, visto que criará e organizará uma nova profissão, qual seja, a do lobista.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

Ademais, a faceta de clandestinidade e o estigma de marginalidade do Lobby só serão superados quando alguns requisitos forem cumpridos:

- 1) campanha de esclarecimento sobre a legitimidade da atividade e suas vantagens para a democracia;
- 2) atuação ética e transparente;
- 3) respeito aos interesses públicos;
- 4) regulamentação junto a todos os poderes da República.[12]

Em suma, somente o embasamento constitucional não se mostra suficiente para melhor regular, legitimar e controlar a prática de lobby no regime democrático. Desse modo, seria fundamental a regulamentação da atividade. Destarte, abaixo demonstrar-se-á os projetos de leis do Poder Legislativo já existentes e a política do governo no sentido de regulamentar a matéria.

### **3 - PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY PELO CONGRESSO NACIONAL**

A regulamentação da atividade do lobby, por intermédio de lei federal, significará um afastamento da linha tênue entre tal prática e os crimes de corrupção e tráfico de

influência, atividades completamente distintas que não podem ser conjugadas com a prática do lobby.

O lobby será regulamentado como atividade como “saber especializado”, informação, como representação técnica, um pouco diferente da representação geral e não especializada proporcionada pelos políticos eleitos, representando interesses especiais, os lobistas são o sustentáculo da informação de um especialista técnico-político[13].

A regulamentação do *lobby* demonstra que a decisão pela normatização do tema relaciona-se com os seguintes fatores:

- Capacidade de atendimento a objetivos correntes de políticas públicas, como aumento da transparência e da integridade.
- A regulação é compatível com a estrutura constitucional e com a cultura política do país que a adota.
- Direcionamento à consecução de quatro objetivos:
  - promoção da transparência no processo governamental de tomada de decisão;
  - apoio a integridade no processo de formulação de políticas;
  - incremento na eficácia dos processos de formulação de políticas;
  - maior controle sobre o comportamento ético de agentes públicos e daqueles com quem eles se relacionam.

Os processos de formulação de políticas públicas e de tomada de decisões podem ser enriquecidos com a participação de grupos de interesse, na medida em que esses podem fornecer informações práticas e esclarecimentos de natureza técnica sobre os assuntos debatidos. A intermediação de interesses faz parte do processo democrático e decorre do direito de petição junto ao Poder Público, conferido a todos os cidadãos, os quais poderão exercê-lo pessoalmente ou por intermédio de terceiros, os lobistas.

Esses fatores demonstram, portanto, que quando os países decidem regulamentar a atividade de intermediação de interesses, os principais objetivos são, conseqüentemente, aumentar a transparência e a confiança nos processos de tomada de decisão.

No Brasil, os debates têm seguido o mesmo rumo e, apesar da primeira iniciativa para regulamentação do lobby, no âmbito do Poder Legislativo, ter surgido no início da década de 80, através do projeto de lei de autoria do parlamentar Marco Maciel, desde o final da década de 70 já se discutia o assunto na Câmara dos Deputados.[14]

Assim, cabe destacar que o art. 60[15] c/c art. 254[16], do Regimento Interno da Câmara, regula o credenciamento de entidades que, através de um representante, podem fornecer subsídios, em nível técnico, ao Legislativo sobre proposições de seu interesse. Em 1976, o Parlamentar Marco Maciel procurou aprimorar o art. 60 incluindo os grupos formados por órgãos de representação nacional dos servidores públicos[17].

Até 1983 apenas entidades sindicais de grau superior, como as confederações ou federações/sindicatos de abrangência nacionais podiam ser credenciadas. Após a reformulação ocorrida no final da década de 70, em 1984 houve uma nova reformulação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e passou-se a aceitar o credenciamento de entidades associativas mais representativas. Com a Constituição de 1988, foi permitido o amplo credenciamento de entidades associativas de todo tipo.[18]

Em 1989, outra reformulação criou um título específico sobre a participação da sociedade civil no processo legislativo.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados verifica-se o credenciamento de entidades. O art. 259 assevera que os: Ministérios e entidades da administração federal indireta, assim como as entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil podem se credenciar junto à Mesa de representantes a fim de prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional. No entanto, as entidades, públicas e privadas, poderão indicar apenas um representante.[19]

O Regimento Interno do Senado Federal apresenta apenas dispositivos regimentais relacionados à participação de entidades da sociedade civil em audiências públicas, ao recebimento de petições e ao envio de documentos às comissões.[20]

Empresas de nenhuma espécie podem credenciar-se, mesmo os escritórios de consultoria e lobby que prestam serviços de monitoramento e/ou assessoria parlamentar a entidades e empresas privadas.[21]

Todavia, verificou-se que a necessidade de legislar o assunto é crucial para legitimação, melhor controle e transparência da atividade do lobby. Assim, cabe analisar os Projetos de Lei sobre o assunto no intuito de demonstrar que o tema é debatido no Poder Legislativo e que se verificam acertos e equívocos nos projetos de lei até agora elaborados. Nesse sentido, Marcelo Lopes assevera: A necessidade de tratar o lobby em lei específica, segundo Marco Maciel, decorreu da percepção de que, por mais regras que possam existir no âmbito das casas legislativas, seu alcance sempre seria limitado. A lei, diferentemente, obriga a todos.[22]

O Projeto de Lei de autoria do parlamentar Marco Maciel (PL 6132/90) é o mais proeminente. Como disse o então presidente da Casa, deputado Michel Temer, esse projeto seria “o coração da reforma ética da Câmara, a ressurreição e o resgate da credibilidade do Poder Legislativo”. [23]

Quanto ao projeto de lei citado, quatro procedimentos seriam vitais para a manutenção da transparência da atividade, quais sejam:

- a) torna obrigatório o registro, perante as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado, de pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades tendentes a influenciar o processo legislativo;
- b) uma vez registradas, essas pessoas deveriam encaminhar declaração de gastos relativos à sua atuação perante as Casas do Congresso;



c) estabelece sanções para o não-cumprimento de seus dispositivos, como advertência e, em caso de reincidência, cassação do registro;

d) determina que as Mesas Diretoras providenciem a divulgação pública de relatório semestral, contendo as declarações prestadas.

O projeto de lei representa um passo largo no caminho para regulamentar a atividade do lobby, pois além de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos grupos de interesse na formulação de políticas públicas, procura dotar o Poder Legislativo de instrumentos para tornar suas atividades mais transparentes e coibir abusos. Segundo Ricardo Rodrigues, esse projeto “busca, afinal, demarcar a tênue linha que separa o lobby do tráfico de influências”. [24]

Quanto às limitações do projeto de lei, podemos apontar a enorme influência que demonstra ter sofrido pela lei de lobby americana, o que faz com que não leve em conta as peculiaridades da cultura política brasileira.

Outro ponto seria seu enfoque apenas no Legislativo, sem considerar que os demais poderes também se constituem alvos de lobistas.

Não podemos esquecer que as sanções propostas, “são punições por demais brandas para coibir o descumprimento da lei”. [25]

Existem, no entanto, pontos positivos e negativos no projeto de lei do Senador Marco Maciel. Como pontos positivos podemos apontar: 1) a coibição da desorganização e do acesso abusivo para privilegiar o acesso disciplinado e a contribuição construtiva; 2) o dispositivo da declaração de gastos, que visa refrear a possível vantagem comparativa de grupos com maior poder aquisitivo e dar mais transparência a uma atividade que, sem tal dispositivo, poderia derivar para o tráfico de influências; 3) a obrigatoriedade da identificação do contratante, bem como o projeto ou matéria cuja aprovação, rejeição ou discussão é desejada, o que dá transparência ao processo; 4) a obrigatoriedade da declaração de despesas efetuadas fora da órbita do Congresso, que podem ser campanhas de publicidade e outras peças de divulgação em massa, usadas para influenciar o processo legislativo através do engajamento da opinião pública; 5) a 222 previsão de sanções aos que não cumprirem o determinado; 6) a divulgação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas por pessoas físicas ou jurídicas registradas, uma vez que é exatamente esse dispositivo de tornar públicas as informações sobre despesas com o trabalho de influenciar o processo legislativo que dá transparência e legitimidade ao lobby e o diferencia do tráfico de influência e da corrupção. Como pontos negativos podemos apontar: 1) o projeto é claramente baseado no Federal Regulation of Lobbying Act de 02/08/46, lei que regulamenta o Lobby nos EUA, o que, de certa maneira, impossibilita que algumas peculiaridades do sistema político e cultural brasileiro sejam atendidas. Algumas dessas peculiaridades já foram apontadas, como a força do Executivo sobre o Legislativo, os longos períodos de exceção e o lobby público de funcionários e empresas estatais, assim como prefeituras. Segundo Rodrigues (1996), uma lei de lobby no Brasil tem como obrigatório incluir esses segmentos no universo dos lobistas e manter transparentes seus gastos e suas atividades; 2) as sanções são insuficientes e estão baseadas em uma lei, a de abuso do

poder econômico, que não é adequada a questão. As punições, segundo o projeto de lei do Senador Marco Maciel, são por demais brandas. A lei norte-americana é bem mais rígida. Remetendo à lei de abuso do poder econômico, o projeto deixa implícito que o lobby só interessa a grandes grupos econômicos, o que não é verdade.[26]

Outrossim, além do Projeto de Lei do Parlamentar Marco Maciel, cabe citar outras propostas que surgiram para regulamentação da matéria.

O Projeto de Resolução da Câmara - PRC 337/85, do Dep. Francisco Dias – PMDB/SP, visa dar nova redação ao artigo 60 do Regimento Interno, com o intuito de incluir entre os beneficiários pelo credenciamento, como grupo de pressão ou lobby, os órgãos de representação dos funcionários públicos e as entidades sindicais de primeiro grau. Entretanto, o projeto está arquivado.

O Projeto de Lei 619/95, de autoria do Dep. Davi Alves Silva - DEM/MA, dispõe sobre a atividade de grupos de interesse (lobbies) das prefeituras municipais junto ao congresso nacional e aos órgãos federais, e dá outras providências. O projeto encontra-se arquivado.

Há, também, o Projeto de Resolução do Senado 72/95, de relatoria do Senador Lúcio Alcântara, que visa a regulamentação do lobbying no Brasil, contudo o PRS foi arquivado no Senado sem apreciação devido o término da legislatura aquela época vigente.

O Projeto de Resolução da Câmara - PRC 83/96, do Dep. José Fortunati - PT/RS, dispõe sobre o credenciamento de pessoas físicas ou jurídicas junto a Câmara dos Deputados para o exercício de atividades destinadas a influenciar o processo legislativo. O PRC visa, igualmente, a regulamentação do exercício de grupo de pressão ou lobby, entretanto o PRC está arquivado.

O Projeto de Resolução da Câmara - PRC 87/00, do Dep. Ronaldo Vasconcelos – DEM/MG, disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados, alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD. O PRC está apensado ao PRC 63/00, este de autoria da Comissão Especial da Reforma do RICD, aguardando parecer na Comissão de Constituição e Justiça.

O Projeto de Resolução da Câmara - PRC 203/01, de autoria do Dep. Walter Pinheiro – PT/BA, disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências, alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O PL está aguardando designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça

O Projeto de Lei 6928/02, da Dep. Vanessa Grazziotin – Pc do B/AM, cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. O PL aguarda parecer na Comissão de Constituição e Justiça. Esse projeto tem o texto do estatuto para o exercício da democracia participativa, que prevê: plebiscito, referendo, iniciativa popular, grupos de pressão e disposições finais. No item grupos de pressão, há um

dispositivo que define a atuação dos interessados perante a administração pública e outro que define a forma de atuação. Nesse projeto, verificou-se a designação do relator – Deputado Leonardo Picciani, em 05/08/08.

Já o Projeto de Lei 1713/03, do Dep. Geraldo Resende - PPS/MS, inova ao regulamentar a atuação dos agentes de pressão junto a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Contudo, esse PL encontra-se arquivado.

Há, também, o Projeto de Resolução da Câmara - PRC 107/03, de autoria do Dep. Francisco Rodrigues – DEM/RR, que dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. Tal PRC disciplina o funcionamento dos grupos de pressão ou de lobby (lobista) na Câmara dos Deputados. A situação do PRC é a de apensado ao PRC 87/2000.

O deputado Carlos Zarattini possui, ainda, o Projeto de Lei 5470/05, que disciplina a atividade de "lobby" no mesmo sentido do PL anteriormente referido. Contudo, tal PL foi devolvido ao autor para emendar a proposição, pois a mesma contraria o disposto no art. 67, da Constituição Federal, combinado com o art. 110 e art. 137, § 1º, II, "b", ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Tem-se o Projeto de Lei - PL 1202/07, de autoria do Dep. Carlos Zarattini - PT/SP, que disciplina a atividade de lobbying 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. Além disso, o PL define normas regulatórias da atividade de lobista. Atualmente, o projeto encontra-se pronto para Pauta da Comissão de Trabalho na Câmara dos Deputados.

#### **4 - O PAPEL DO PODER EXECUTIVO**

O Poder Executivo já vislumbrou por intermédio do Decreto nº 4081/02, a regulamentação do lobby na Administração Federal.

O decreto em questão dispõe sobre a conduta ética dos agentes públicos em exercício na presidência e na vice-presidência da República, deixando de fora todos os demais setores da administração pública.

Esse decreto contém outras restrições como a prestação de informações a partidos políticos, coligações e candidatos à presidência da República até a data da divulgação oficial dos resultados das eleições e sobre a realização de audiências e reuniões dos agentes da administração com representantes de interesses particulares.

Dois outros decretos foram elaborados no mesmo ano, reiterando as restrições previstas no Decreto nº 4081/02. São eles os Decretos nº 4199/02 e 4232/02.

O Decreto nº 4232/02 começa definindo agente público e as regras para marcação de audiências e reuniões. Como bem afirmou Saïd Fahat, “infelizmente ele

cria uma tremenda complicação burocrática: pedidos de audiência – provavelmente só por escrito – deverão indicar 'o assunto a ser tratado; a identificação dos representados; a identificação e o interesse no assunto de eventuais acompanhantes do solicitante da audiência” [27].

Ninguém objetaria essas disposições, pois representam, provavelmente, uma reação do governo à corrupção, mas essas formalidades acabariam por fazer com que as disposições dificilmente fossem postas em prática.

Infelizmente, outro decreto, o de número 4268/02, foi baixado adiando a entrada em vigor das restrições do Decreto nº 4323/02.

Todavia, o Governo Lula dá sinais da intenção de regulamentar a matéria, mas para melhor entender tal intenção, faz-se necessária uma breve análise da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro – ENCLA.

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCLA) é o órgão brasileiro que estabelece novos sistemas de combate à lavagem de dinheiro, tendo como base as três áreas de atuação do princípio da articulação permanente dos órgãos públicos, que são: estratégica, de inteligência e operacional[28].

O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro tem a seguinte estrutura: com respeito à área estratégica, criou-se, em dezembro de 2003, o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI–LD), encarregado por manter a articulação das instituições governamentais responsáveis pelo combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. São membros do GGI–LD os órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e pelo Ministério Público e secretariado pelo DRCI.[29]

Membros do GGI-LD:

- Advocacia-Geral da União (AGU)
- Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)
- Banco Central do Brasil (BACEN)
- Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil)
- Conselho da Justiça Federal (CJF)
- Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)
- Controladoria Geral da União (CGU)
- Departamento de Polícia Federal (DPF)
- Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)

- Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI)
- Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)
- Ministério da Justiça (MJ)
- Ministério da Previdência Social (MPS)
- Ministério das Relações Exteriores (MRE)
- Ministério Público Federal (MPF)
- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
- Secretaria da Receita Federal (SRF)
- Secretaria de Direito Econômico (SDE)
- Secretaria de Previdência Complementar (SPC)
- Secretaria Nacional Anti-drogas (SENAD)
- Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)
- Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)
- Tribunal de Contas da União (TCU)

A GGI-LD tem algumas metas que objetivam os seguintes aspectos:

- Objetivo 1: Acesso a dados – metas 1 a 13.
- Objetivo 2: Recuperação de Ativos – metas 14 a 19
- Objetivo 3: Articulação Institucional – metas 20 a 25
- Objetivo 4: Capacitação e Treinamento – metas 26 a 33
- Objetivo 5: Atuação e cooperação internacional - metas 34 a 43.

Após descrever a estrutura do ENCLA e do GGI-LD, cabe citar que a meta 18 do ENCLA, do ano de 2008, é no sentido de elaborar anteprojeto de lei para a

regulamentação da atividade de intermediação de interesses, em suas manifestações em todos os Poderes. Tendo como órgão responsável a Controladoria Geral da União, com prazo até 30/09/2008, tendo, também, os seguintes órgãos envolvidos em tal meta: AGU, AJUFE, ANPR, BACEN, CASA CIVIL, MPF, (MTE), PGFN, SAL, SEGES, TCU.

## 5 - CONCLUSÃO

A principal ação dos grupos de interesse que se utilizam da atividade de lobby concentra-se na formulação de políticas públicas.

Verifica-se de acordo com o modelo de racionalidade político-sistêmico, que pressupõe que os agentes do processo de formulação interajam e cheguem a um acordo político que permite, além do exercício do pluralismo, o funcionamento do sistema político sem mudanças básicas, que a ação dos grupos não só é desejada, como essencial para a formulação de uma política pública adequada.

Porém, quando o processo decisório avança vai ocorrendo um afunilamento do público que antes participava dos debates, uma vez que as decisões passam a ser mais técnicas. Assim, a formulação da política fica nas mãos da alta burocracia do governo e as consultas são direcionadas a especialistas, outras áreas do governo e a grupos de pressão melhor estruturados e com maior poder econômico.

Esse é o grande problema do lobby. Uma sociedade pluralista não é capaz de gerar igualdade de acesso desses grupos aos tomadores de decisão. Dessa forma, a elitização do processo torna-se inevitável.

A fim de garantir maior igualdade de acesso e influência e evitar que alguns grupos sejam privilegiados em detrimento de outros, devido a questões meramente econômicas, é fundamental construir uma legislação que garanta a imparcialidade do Estado (os tomadores de decisão), assegurando o mesmo espaço para quem quisesse dar sua opinião sobre o processo.

## 6 – Referências

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

BASTOS; Celso Riberiro; BRITO, Carlos Ayres. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, Saraiva, São Paulo.

BRAGA, Hugo Wolovikis, *Lavagem de dinheiro: a ação internacional no combate ao crime organizado e a sua influência no ordenamento jurídico-econômico brasileiro*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/Indices/IndiceMonoDisTeses.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/Indices/IndiceMonoDisTeses.htm). Acessado em: 22. ago.2008.

FARHAT, Saïd. *LOBBY: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. ABERJE. São Paulo. 2007.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre os poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GRAZIANO, Gigi - *Lobbying, Troca e Definição de Interesses - Reflexões sobre o Caso Americano* in: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994.

JUCÁ, Roberta Laena Costa, *Participação popular e interpretação constitucional: a concretização da teoria de Peter Häberle na Constituição Federal de 1988*, Pensar, Fortaleza, v. 9, n. 9, p. 105-110, fev. 2004.

LOPES, Marcelo. *Relações mais que públicas*. Revista Comunicação Empresarial. Ano 13, nº 46, 1º trimestre de 2003.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1995.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004.

RODRIGUES, Ricardo. *A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*. In: RAP, RJ, 30 (1): 55-63. Jan/fev. 1996.

BRASIL, Ministério da Fazenda.  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2005/MinisteriodaFazenda/default.htm>

---

[1] Artigo desenvolvido a partir da pesquisa **Pensando o Direito - “GRUPOS DE INTERESSE (LOBBY): A possibilidade de regulação jurídica no Brasil”**, - vinculado ao Centro Universitário de Brasília – Uniceub e Ministério da Justiça, patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

[2] Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1995.

[3] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre os poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 13. Acerca dos *checks and balances*, além da adoção do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos pelo Supremo Tribunal Federal, o texto constitucional atribuiu ao Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa e para fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (CF, art. 49, incisos V e X), demonstrando, assim, a adoção de uma dinâmica fiscalizadora para as relações entre as funções de poder.

[4] FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre os poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 14.

[5] A mídia, além de utilizar o termo lobby com imprecisão, o retrata de forma negativa. Os títulos de matérias veiculadas por jornais e revistas que apresentamos abaixo deixa bastante claro como o lobby é tratado como algo marginal e clandestino.

- Lobby a descoberto: é o negócio mais próspero da capital. Profissional e à luz do dia. Revista Senhor, 31/08/1983.

- A lucrativa indústria do “lobby”: atividade não regulamentada permite que profissional do ramo ganhe até R\$ 200 por hora. Jornal O Globo, 29/04/1996.

- Lobby: uma atividade que já ousa dizer seu nome. Jornal O Estado de Minas, 24/11/96.

- Lobby sai da sombra. Correio Braziliense, 27/10/1997.



- Lobistas querem sair à luz. Revista Isto É Dinheiro, 05/06/2002.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 07.

[6] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 07.

[7] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 07.

[8] ARAGÃO, Murillo, *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994, p. 18.

[9] JUCÁ, Roberta Laena Costa, *Participação popular e interpretação constitucional: a concretização da teoria de Peter Häberle na Constituição Federal de 1988*, Pensar, Fortaleza, v. 9, n. 9, p. 105-110, fev. 2004, p. 107.

[10] BASTOS; Celso Riberiro; BRITO, Carlos Ayres. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, Saraiva, São Paulo, p. 16

[11] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 214.

[12] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 214.

[13] Cf. GRAZIANO, *Gigi - Lobbying, Troca e Definição de Interesses - Reflexões sobre o Caso Americano* in: DADOS, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994, p.331.

[14] OLIVEIRA, OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 216.

[15] Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

I - os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;

III - os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;

IV - os de que trata o art. 253.

[16] Art. 254. A participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a do inciso XII do art. 32. (“Caput” do artigo com numeração adaptada aos termos da Resolução nº 20, de 2004)

[17] Cf. RODRIGUES, Ricardo. *A Regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*. In: RAP, RJ, 30 (1): 55-63. Jan/fev. 1996.

[18] Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 216.

[19]Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 217.

[20] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 217.

[21] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 217.

[22]LOPES, Marcelo. *Relações mais que públicas*. Revista Comunicação Empresarial. Ano 13, nº 46, 1º trimestre de 2003. p.25.

[23] FARHAT, Saïd. *LOBBY: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos*. ABERJE. São Paulo. 2007. p. 63.

[24]RODRIGUES, Ricardo. *Lobby no Brasil*. Revista de Administração Pública. Janeiro/fevereiro 1996. p. 12.

[25]RODRIGUES, Ricardo. *Lobby no Brasil*. Revista de Administração Pública. Janeiro/fevereiro 1996. p. 12.

[26] OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses : lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil* / Andréa Cristina de Jesus Oliveira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2004, p. 221/222.

[27] FARHAT, Saïd. *LOBBY: Op. cit.* p. 67.

[28]BRAGA, Hugo Wolovikis, *Lavagem de dinheiro: a ação internacional no combate ao crime organizado e a sua influência no ordenamento jurídico-econômico brasileiro*. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/revistajuridica/Indices/IndiceMonoDisTeses.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/Indices/IndiceMonoDisTeses.htm). Acessado em: 22. ago.2008.

[29]BRASIL, Ministério da Fazenda.  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2005/MinisteriodaFazenda/default.htm>