

14º Concurso de Monografia 'Levy & Salomão Advogados'

**LOBBY E DEMOCRACIA: A REGULAÇÃO DA DEFESA DE INTERESSES NO DIREITO
BRASILEIRO ENQUANTO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Pedro Renó Gama
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)
3º ano

LOBBY E DEMOCRACIA: A REGULAÇÃO DA DEFESA DE INTERESSES NO DIREITO BRASILEIRO ENQUANTO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

RESUMO:

A presente monografia busca analisar, à luz da noção de regime democrático adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, a prática do lobby como um possível instrumento de participação da sociedade nas decisões do Poder Público. Intenta-se, assim, investigar como o tema tem sido abordado e regulado internacionalmente, a fim de criar parâmetros analíticos que visualizem como o lobby é tratado no direito brasileiro, bem como buscar soluções para eventuais falhas ou lacunas neste tratamento.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the lobbying practice as a possible instrument of public participation in the decisions of the government, in light of the conception of democratic regime adopted in the Brazilian legal order. It is attempted, therefore, to investigate how this issue has been addressed and regulated on an international level, in order to draft analytical parameters capable of visualizing how the lobbying practice is currently handled in Brazilian law, as well as to seek solutions for any failures or gaps that might be present in such regulations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PARTE 1: OS VETORES DEMOCRÁTICOS DO LOBBY	4
1. O conceito de lobby	4
2. Os vetores que devem guiar a regulação do lobby	5
<i>1° Vetor: Transparência e Accountability.....</i>	<i>5</i>
<i>2° Vetor: Integridade.....</i>	<i>6</i>
<i>3° Vetor: Acessibilidade</i>	<i>7</i>
<i>4° Vetor: Eficiência decisória</i>	<i>7</i>
<i>5° Vetor: Adequação</i>	<i>8</i>
PARTE II: A REGULAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL	8
1. O lobby no direito brasileiro	8
2. A necessidade de aprimorar a regulação do lobby no Brasil.....	10
CONCLUSÃO.....	14
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	16

Introdução

Parte dos problemas relacionados à construção da democracia brasileira advém da própria problemática em se identificar como o modelo de regime democrático foi institucionalizado no direito brasileiro¹.

A Constituição Federal traz direcionamentos ao intérprete de quais são os cânones que constituem este regime democrático, em especial no que trata da participação popular na regência do Estado. Nesse sentido, pode-se destacar, por exemplo, a promoção do pluralismo político (art. 1º, V), o combate a qualquer tipo de exclusão (art. 3º, IV), a liberdade de manifestação (art. 5º, IV), a liberdade de reunião e associação (art. 5º, XVI c/c XVII), a soberania popular (art. 14, caput), e a livre criação de partidos políticos (art. 17º, caput).

Nota-se, assim, que a Constituição Federal assumiu um modelo de democracia que preza pela garantia de condições mínimas para que todos indivíduos e setores da sociedade possam, com oportunidades iguais, participar do processo de constituição e condução das decisões do Estado². Tal perspectiva pode inclusive ser verificada na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que muito tem atuado sob a justificativa de garantir estas condições mínimas³.

Ademais, é possível ainda identificar no direito brasileiro alguns instrumentos que concretizam estes cânones, permitindo a participação da sociedade na defesa de seus distintos interesses através:

(i) do sufrágio, em que a sociedade é chamada a deliberar, por meio do voto universal, sobre determinada pauta, ou escolher seus representantes políticos⁴.

¹ A própria noção do que venha a ser um regime democrático é talvez a grande base deste problema, e há muito tempo já vem sendo discutido por cientistas políticos e constitucionalistas. *Vide*: SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**, v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

² Trata-se da ideia de democracia participativa, desenvolvida por teóricos contemporâneos. *Vide* a respeito: PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

³ *Vide*: GAMA, Pedro Renó. **Construções argumentativas, delimitação de competências e legitimação: os distintos papéis que o STF se atribui nos casos paradigmáticos relacionados à organização e funcionamento do Poder Legislativo**. Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2016. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/292_monografia_2016_PedroGama.pdf, acesso em 25/09/2017, p.148-149.

⁴ Esta forma de participação tem como base o artigo 14 da Constituição Federal, que prevê, além dos direitos de elegibilidade ativa e passiva, a possibilidade de realização de plebiscito, referendo, e projetos de lei de iniciativa popular.

(ii) da litigação, em que a sociedade tem a garantia de acionar o Poder Judiciário como forma de defesa de seus direitos e interesses⁵.

(iii) da mobilização política, em que a sociedade tem a possibilidade de se organizar a fim de influenciar alguma deliberação do Poder Público. Esta possibilidade pode se concretizar de diversas formas, como, por exemplo, através da abertura de canais consultivos de participação, como audiências e consultas públicas; através da organização de grupos de pressão⁶ que atuam articulando setores da sociedade para reivindicar alguma pauta política⁷; ou ainda através da atuação direta com o Poder Público, por meio do financiamento de candidatos ou partidos que se aproximam das pautas reivindicadas, ou da realização de reuniões com agentes públicos para a apresentação e discussão de propostas e projetos.

A concepção de democracia e participação social adotada pela Constituição Federal brasileira é, portanto, ampla, ultrapassando as noções tradicionais centradas no exercício do sufrágio universal, que ocupa a grande parte do debate sobre o tema na doutrina brasileira. Esta centralização do debate acaba obscurecendo, e mesmo retirando da atenção do jurista a análise, aprimoramento e regulação de outros importantes instrumentos de participação e defesa de interesses pela sociedade.

Este é, por exemplo, o caso da prática de defesa de interesses conceituada como lobby. O termo acabou assumindo no Brasil uma carga pejorativa associada ao patrimonialismo, corrupção e tráfico de influência⁸, muito em virtude de sua falta de estudo pela academia brasileira⁹. Lobby, entretanto, pode ser definido como um

⁵ A Constituição Federal de 1988 institucionalizou uma série de mecanismos de litigação, como, por exemplo, o amplo rol de legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103), a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), e os instrumentos de ação popular (art. 5º, LXXIII) e ação civil pública (art. 129, III).

⁶ A conceituação de “grupos de interesse” na doutrina não é pacífica, havendo várias divergências de sua distinção com os “grupos de pressão”. Para efeitos didáticos da classificação exposta, o trabalho utiliza ambos os termos como sinônimo, definindo-os como grupos que partilham de posições políticas homogêneas e se organizam para promover estas pautas, seja atuando na mobilização social, seja atuando diretamente como Poder Público. Para maior aprofundamento sobre os debates acerca da expressão “grupos de interesse”, *vide*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Série Pensando o Direito: Grupos de interesse/lobby**, Brasília, 2009, p. 16-25.

⁷ Esta reivindicação pode se dar, por exemplo, na realização de atos e manifestações públicas, na organização de movimentos sociais, ou mesmo na realização de eventos culturais.

⁸ Em rápida consulta ao noticiário, é fácil perceber como o termo vem diretamente associado à corrupção. Nesse sentido, por exemplo, *vide*: O GLOBO, **MPF pede condenação de lobista por lavagem de dinheiro**, 16/08/2017, disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/mpf-pede-condenacao-de-lobista-jorge-luz-por-corrupcao-lavagem-21709614>, acesso em 05/10/2017.

⁹ *Vide*: SANTOS, Luiz Alberto. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Brasília, 2007, p. 1-3.

instrumento de participação nas decisões do Poder Público, em que um grupo organizado ou seu representante (o lobista) atuam, licitamente, junto ao agente público, através de comunicação escrita ou oral, para tentar influenciar alguma deliberação sua¹⁰, não se confundindo, portanto, com atos lesivos à Administração Pública¹¹.

O estudo do tema e a discussão sobre sua regulação¹², nesse sentido, se pautam pela necessidade de institucionalização de mais um mecanismo importante de diálogo entre o Poder Público e os distintos setores da sociedade, a fim de garantir o seu bom funcionamento na estrutura política do Estado brasileiro, interligando-o a outros instrumentos de participação existentes, bem como coibindo seus excessos e promovendo valores essenciais para um regime democrático, como a transparência e a equidade.

Este trabalho pretende, nesse sentido, inserir a discussão do lobby e da necessidade de sua regulação como parte do debate acerca dos instrumentos de materialização do regime democrático brasileiro desenhado pela Constituição Federal. A presente pesquisa se propõe, assim, a identificar quais vetores essenciais devem guiar uma regulação ideal do lobby, tomando como base a discussão doutrinária existente sobre o tema, bem como modelos jurídicos já desenvolvidos internacionalmente. Para isto, foram estudados documentos produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹³ e pela Transparência Internacional¹⁴, bem como a regulamentação de oito países sobre o tema, sendo eles a Austrália, Canadá, Alemanha, França, México, Chile, Reino Unido e EUA¹⁵.

¹⁰ A discussão sobre a exata definição do conceito de lobby e lobista será feita na *parte I* deste trabalho.

¹¹ Tais atos inclusive já possuem tipificação própria na legislação brasileira. Vide “legislação de responsabilização”, na *parte II* deste trabalho.

¹² Os termos “regulação” e “regulamentação”, embora haja ampla discussão doutrinária sobre a questão, assumirão significados distintos e específicos neste trabalho. Quando for empregado o termo “regulação”, o trabalho estará se referindo ao processo de criação de parâmetros, princípios, incentivos e controles da atuação dos agentes. Já “regulamentação” assumirá a significação mais estrita de dispositivos normativos (envolvendo leis, decretos, resoluções, dentre outros) que intentam regular algum fenômeno ou agente.

¹³ OCDE, **Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity**, 2012, disponível em <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>, acesso em 05/10/2017; e OCDE, **Transparency and integrity in lobbyng**, 2013, disponível em <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>, acesso em 05/10/2017.

Foram também analisadas as informações sobre lobby dispostas no site da OCDE, disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>, acesso em 02/10/2017.

¹⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, **International standards for lobbyng regulation: towards greater transparency integrity and participation**, 2015, disponível em <http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>, acesso em 05/10/2017; e TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, **Lobbyng in Europe: Hidden Influence, Privileged Access**, 2015, disponível em http://transparenciainternacional.eu.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf, acesso em 05/10/2017.

¹⁵ A amostra dos países a serem estudados se baseou na lista disponibilizada pela OCDE em seu site, contendo 14 países que já regulamentaram o tema. Destes, foram excluídos 6 países, tendo em vista o fato

Em seguida, a pesquisa procura compreender como estes vetores estão ou não regulados no direito brasileiro, identificando eventuais falhas a serem corrigidas ou complementadas, bem como iniciativas já existentes no Congresso Nacional para o aprimoramento desta regulação. Por fim, o trabalho questiona como estas iniciativas podem ou não auxiliar a regulação do lobby no direito brasileiro, a fim de institucionalizá-lo como um instrumento legítimo de participação da sociedade no Poder Público.

Parte 1: Os vetores democráticos do lobby

1. O conceito de lobby

A definição de lobby e, conseqüentemente, de lobista é ponto de controvérsias na doutrina política e jurídica, restando debates sobre quais seriam as características essenciais desta prática, e de como o conceito deveria ser descrito em uma eventual regulamentação¹⁶. Contudo, é possível observar certa tendência de uniformização no entendimento do conceito, à medida que sua discussão vem tomando maior espaço internacionalmente.

Esta tendência se materializa, por exemplo, na proximidade na definição do conceito em órgãos internacionais que têm se dedicado sobre o assunto, bem como na definição adotadas por países que já regulamentaram o tema¹⁷. Nesse sentido, as definições de lobby encontradas, embora sofram variações¹⁸, têm elencado de maneira semelhante algumas características centrais desta atividade, quer seja: (i) uma prática de grupos interesses ou de seus representantes; (ii) que de forma lícita e ética; (iii) intentam influenciar alguma deliberação do Poder Público; (iv) e que, para tal, se utilizam de contato e comunicação direta com o Poder Público, seja presencialmente, seja por forma escrita ou eletrônica.

de não ter sido encontrada a regulamentação disponível em língua portuguesa, inglesa, espanhola ou francesa, dificultando a acessibilidade da pesquisa aos textos legislativos (Austria, Hungria, Israel, Holanda, Polônia e Eslovênia). Para conferir a lista, *vide*: <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>. Acesso em 02/10/2017.

¹⁶ Para mais sobre a discussão do conceito, *vide*: FARHAT, Said. 2007. **Lobby: o que é, como se faz**. São Paulo: Peirópolis.

¹⁷ *Vide*: nt. 16, *supra*.

¹⁸ Nesse sentido, é possível questionar, por exemplo, se qualquer encontro entre um particular e o agente público para a discussão de um projeto seria considerado lobby. A análise das regulamentações existentes sobre o tema demonstra que o conceito assume uma variação entre definições mais amplas e restritas. Nos EUA, por exemplo, a regulação é ampla e trata tanto de contatos quanto atividades de suporte do lobby. Já no Chile, o termo lobby envolve apenas aqueles que atuam de forma remunerada junto ao Poder Público, sendo as demais atuações conceituadas como gestão de interesses e recebendo exigências um pouco distintas pela regulamentação.

Notável, portanto, que o lobby é prática que ocorre necessariamente dentro dos limites da legalidade, a fim de instrumentalizar uma demanda que se queira ver defendida perante o Poder Público. Ademais, a atividade de lobby é instrumento de participação de todos os setores da sociedade, não se resumindo a apenas grupos econômicos que se organizam para defender seus interesses¹⁹, mas se estendendo também a grupos profissionais, como sindicatos e corporações de trabalho, bem como outros grupos ligados à defesa de interesses não necessariamente econômicos, como ativistas políticos e movimentos sociais das mais diversas causas²⁰.

2. Os vetores que devem guiar a regulação do lobby

A regulação do lobby tem importância central para que este instrumento possa ser inserido na *gramática democrática* do ordenamento jurídico de um Estado, compatibilizando o seu uso com alguns vetores essenciais que garantam a promoção de uma participação ampla, transparente e lícita da sociedade nas decisões do Poder Público.

Tal regulação, portanto, perpassa necessariamente pelo apontamento destes vetores que sustentam o propósito democrático do instrumento. Trata-se de vetores que aparecem nas regulamentações já existentes em outros países, e que balizam as sugestões de regulação apresentadas pela OCDE e pela Transparência Internacional, podendo ser classificados da seguinte forma²¹:

1° Vetor: Transparência e Accountability

Um dos mecanismos centrais da regulação do lobby é a necessidade de que a sua prática seja registrada junto ao Poder Público e tornada pública. De maneira geral, exige-se que o lobista seja registrado perante o Poder Público a partir da apresentação de uma série de informações, bem como que todo contato configurado como lobby que tenha com

¹⁹ OCDE, **Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity**, 2012, disponível em <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>, acesso em 05/10/2017, p. 7.

²⁰ A análise das regulamentações exemplifica esta ideia. Embora haja também variações na abrangência de quais setores estão englobados na regulação do lobby, as legislações estudadas têm disposto expressamente que a regulação atinge não apenas os grupos econômicos. Legislações como a dos EUA e do Canadá inclusive estabelecem categorias regulatórias distintas para os lobistas, a depender de quais grupos representam, e da forma com que se dá este vínculo de representação. Ainda nesse sentido, *vide*: CHARI, Rad; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulation lobbying: a global comparison**. Manchester University Press. New York, 2010, p. 5.

²¹ Logicamente, estes vetores categorizados estão diretamente interligados, e mesmo chegam a se sobreporem em algumas situações. Esta classificação, contudo, se apresenta como um instrumento metodológico de demonstrar quais valores devem guiar uma regulação ideal de lobby, a fim de que se possa identificar como o direito brasileiro tem lidado com esta questão, e como este debate pode avançar juridicamente no país.

agentes públicos seja também registrado. Estes registros e informações devem ser disponibilizados publicamente, permitindo o seu livre e fácil acesso pela sociedade²².

O vetor da transparência assume, nesse sentido, a ideia de que, se há interesses sendo defendidos perante o Poder Público, é fundamental que a sociedade possa ter acesso à ocorrência destas defesas, a fim de que seja mapeado que grupos estão se reunindo com agentes públicos, que interesses representam, bem como quais projetos e propostas estão sendo discutidos.

Há ainda um importante aspecto de *accountability* na promoção da transparência no lobby, em especial na possibilidade de controle pela sociedade da ocorrência destas práticas. Este controle se refere tanto na percepção de se evitar que eventuais meios ilícitos sejam utilizados para influenciar o processo decisório do Poder Público, quanto na percepção de quais interesses estão sendo escutados, analisados e considerados nas decisões dos agentes públicos²³.

2° Vetor: Integridade

A atividade de lobby exige também a adoção de uma série de padrões legais e morais que guiem a relação entre o agente público e o lobista, a fim de garantir que esta ocorra dentro da legalidade e da probidade. A integridade assume o papel de balizar uma cultura política democrática e republicana na relação entre a sociedade e o Poder Público, coibindo práticas imorais e ilícitas, bem como evitando situações de conflitos de interesse na decisão do agente público.

O vetor da integridade se concretiza, na maioria dos casos analisados, na promulgação de um código de condutas, que traz exigências que balizem as atuações dos agentes públicos e dos lobistas, como a política de recebimento de presentes e brindes, a configuração de conflito de interesse, a confidencialidade de algumas informações que não podem ser repassadas ao particular, ou mesmo uma política relacionada a contatos com familiares ou negócios particulares do agente público²⁴.

²² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, **International standards for lobbying regulation: towards greater transparency integrity and participation**, 2015, disponível em <http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>, acesso em 05/102/107, p. 6.

²³ Este último aspecto toma relevo ainda mais importante quando se trata de representantes eleitos, tendo em vista ser democraticamente essencial que se acompanhe a trajetória política na atuação destes representantes. *Vide*: CHARI, Rad; HOGAN, John; MURPHY, Gary, op. Cit., nt. 21, *supra*, p. 6.

²⁴ Nesse sentido, *vide*, por exemplo, a ampla regulamentação alemã e britânica sobre integridade dos agentes públicos e lobistas. Respectivamente, **Code of Conduct for Members of the German Bundestag Compiled documentation - Rules of Procedure of the German Bundestag of 2 July 1990**; e **Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act of 2014**.

3° Vetor: Acessibilidade

A regulação do lobby necessita ainda garantir que todos os distintos setores da sociedade possam participar do processo decisório, reunindo-se e defendendo seus interesses junto aos agentes públicos. A universalidade do acesso deve, assim, ser um princípio balizador do credenciamento para exercício de lobby, evitando que este se torne um mecanismo de distorção do regime democrático, a partir do momento em que apenas grandes interesses econômicos determinem as decisões públicas tomadas²⁵.

Trata-se, assim, de construir mecanismos de regulação que possibilitem a defesa de interesses independentemente do poder econômico, político ou organizacional que um grupo de interesses possua. Nesse sentido, a impossibilidade de que o agente público recuse, por exemplo, a realização de reunião com um grupo de interesses em algumas situações, ou mesmo a criação de incentivos para que grupos menos organizados tenham acesso aos agentes públicos, ou ainda a garantia equitativa de acesso tanto para grupos econômicos quanto para os não-econômicos são mecanismos interessantes que podem ser utilizados para a regulação do lobby, a fim de garantir que sua instrumentalização ocorra no aprimoramento de uma democracia deliberativa e participativa²⁶.

4° Vetor: Eficiência decisória

A regulação do lobby deve levar em conta que a participação de setores na sociedade no processo decisório tende a munir o agente público de informações e análises que podem resultar em uma decisão mais eficiente e democrática. Assim, além de tornar a decisão mais legítima, por ter sido provida a partir da conjunção de interesses da sociedade, o lobby, se bem regulado, é importante instrumento de discussão e aprimoramento destas decisões. Isto porque interesses e argumentos distintos serão confrontados, bem como será de interesse dos particulares fornecer estudos e análises mais completas sobre o tema debatido.

Este vetor se materializa, por exemplo, em mecanismos que exijam dos particulares a apresentação de informações completas e corretas sobre seus projetos, de

²⁵ “Mesmo sob a ótica dos interesses privados normalmente em conflito, o lobby tem privilegiado excessivamente apenas um dos setores envolvidos, que, não por coincidência, é normalmente aquele que é economicamente mais forte, muitas vezes sem que os outros setores tenham qualquer canal ou oportunidade de participação no processo legislativo”. – FRAZÃO, Ana. **Precisamos falar sobre lobby**. Portal Jota, 26 de julho de 2017, disponível em: <https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-mercado/precisamos-falar-sobre-lobby-26072017>, acesso em 10/10/2017.

²⁶ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, op. Cit, not. 23, *supra*, p. 10.

forma que a qualidade argumentativa dos interesses também seja regulada²⁷. A divulgação dos temas que estão sendo debatido com lobistas, bem como a abertura para que outros setores da sociedade também participem deste debate – em diálogo com os vetores da transparência e acessibilidade – são também formas interessantes de se promover uma eficiência decisória através da regulação do lobby.

5° Vetor: Adequação

A regulação do lobby necessita ser compreendida como parte de todo um modelo de organização e funcionamento da estrutura política de uma comunidade. Nesse sentido, tal regulação não pode ser construída sob um modelo único e padronizada para todos os países, mas deve ser, a partir de alguns vetores gerais, analisado como parte de um sistema político que é particular a cada Estado. Haverá, assim, diversos modelos possíveis de regulação do lobby, devendo cada qual se adaptar a realidade política e institucional de seu país, tomando ainda em consideração a existência de outras normas que também incidem sobre esta prática e a balizam.

Ademais, uma regulação ideal do lobby deve apresentar mecanismos para sua revisão, a fim de que sejam avaliados seus acertos e falhas, e que ela seja compreendida como um processo dinâmico de adaptação do modelo jurídico à estrutura política do Estado²⁸.

Parte II: A regulação do lobby no Brasil

1. O lobby no direito brasileiro

O lobby não possui uma regulamentação própria no Brasil, com um modelo legislativo traçando as diretrizes da atividade, tais como nos países que foram analisados nesta pesquisa. Não há, assim, uma lei regulando o que é lobby, o que é lobista, e quais são os deveres e direitos envolvidos nesta atividade.

Contudo, é possível identificar no direito brasileiro alguns mecanismos de materialização dos vetores descritos no item anterior deste trabalho, e que podem ser utilizados como bases normativas para um modelo de regulação do lobby. Estes mecanismos se encontram esparsos na legislação brasileira, podendo, para efeitos didáticos, ser classificados em quatro aspectos distintos desta legislação:

²⁷ Nesse sentido, *vide* a regulamentação francesa: **Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, 2009, article 9°**.

²⁸ OCDE, op. Cit., nt. 20, *supra*, p. 15.

a) Legislação de responsabilização: Trata-se de legislação que tipifica condutas praticadas contra a administração pública. A chamada Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) tipifica os chamados atos de improbidade, cujo sujeito ativo é necessariamente um agente público, a esse se equiparando o particular que “induzu ou concorreu para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (art. 3º). Já a chamada Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) dispõe sobre a responsabilidade civil e penal de pessoas jurídicas, tipificando atos lesivos contra a administração pública, independentemente da responsabilização individual dos infratores (art. 3º, §1º)²⁹. Há ainda outros tipos e responsabilizações dispersas em outras legislações, como os tipos penais de crimes contra a Administração Pública, previstos pelo Código Penal (arts. 312 a 337), ou os crimes previstos na Lei Geral de Licitações (arts. 89 a 99 da Lei 8.666/1993), por exemplo.

b) Legislação de *compliance* e conduta ética: Trata-se da legislação que prevê regras de conduta para agentes públicos e entes privados em suas relações, de forma a enquadrá-las numa ética de transparência e probidade. Esta legislação encontra-se dispersa nos códigos de ética que regulamentam os diversos órgãos da administração pública direta e indireta, dispondo, por exemplo, sobre a divulgação de informação à particular, o recebimento de brindes e hospitalidade³⁰.

Ademais, válido ressaltar outros dois avanços importantes ocorridos mais recentemente. O primeiro deles com a chamada Lei do Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013), que dispõe sobre as situações em que há conflito entre interesses privados do agente público e o cargo ou emprego que ocupa no âmbito do Poder Executivo federal. Em segundo lugar, novamente a Lei Anticorrupção, que, além de tipificar a responsabilidade de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, também instituiu mecanismos de colaboração das empresas privadas no combate à corrupção, como o incentivo para promoção de programas de *compliance* (art. 7º, VIII)³¹, e a possibilidade de celebração de acordo de leniência (art. 16).

²⁹ Interessante destacar que ambas as leis surgiram em momentos de alto clamor popular e midiático contra a corrupção, tendo em visto o contexto de escândalos pelo qual o país passava.

³⁰ A promulgação destes códigos teve como grande marco inicial o Decreto Federal 4.081/02, que instituiu o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, e acabou servindo como modelo para os demais órgãos públicos editarem seus próprios códigos.

³¹ Válido ressaltar que a Controladoria-Geral da União, com base nesta nova legislação, tem editado uma série de documentos contendo recomendações de políticas de integridade a serem seguidas pelas empresas. CGU, **Coleção Programa de Integridade**, Brasília, 2015-2017, disponível em:

c) Legislação de transparência: Trata-se de legislação que prevê a obrigação do Poder Público de disponibilizar a toda a sociedade informações públicas que detenha, a fim de promover a transparência e o dever de publicidade da Administração Pública. No Brasil, a questão é principalmente regulamentada pela chamada Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que impõe o dever da administração pública direta e indireta de disponibilizar informações públicas aos cidadãos, que passam a poder apresentar pedido de acesso a informações sem a necessidade de justificar o motivo (art. 10).

d) Legislação de financiamento: Trata-se de legislação que regulamenta a possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas financiarem partidos políticos e seus candidatos em período eleitoral. A legislação autorizava a doação para campanhas eleitorais por pessoas físicas, limitada a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições (Art. 23, § 1º, I, Lei 9.504/97); e por pessoas jurídicas, limitada por dois por centos do faturamento bruto obtido nesta mesma data (Art. 81, § 1º, Lei 9.504/97). No caso de doação de recursos próprios dos candidatos, esta ficava limitada de acordo com o estabelecido pelo partido, na forma da lei (Art. 23, § 1º, II, Lei 9.504/97). O Supremo Tribunal Federal, contudo, na Ação Direta de Constitucionalidade 4.650³², julgada em 2015, declarou inconstitucional os dispositivos que possibilitavam a doação feita por pessoas jurídicas, sob a justificativa de que estas não são cidadãos, sendo o exercício por elas de direitos políticos diretamente ligados à soberania popular e à representatividade, como é o financiamento de campanha, uma distorção completa do sistema democrático³³.

2. A necessidade de aprimorar a regulação do lobby no Brasil

É possível observar que o direito brasileiro, embora ainda não possua uma legislação própria sobre lobby, já avançou na regulamentação de alguns aspectos relacionados a esta atividade. Esta regulamentação reflete a materialização de parte dos vetores que devem balizar uma política de institucionalização do lobby.

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>, acesso em 04/10/2017.

³² ADI 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento concluído em 17/09/2015.

³³ Não é o escopo deste trabalho analisar como o Poder Judiciário tem atuado na questão da regulação do lobby, mas esta tem sido uma importante perspectiva de estudo para se compreender como as instituições brasileiras tem lidado com o tema. Nesse sentido, a ADI 4.650/DF fornece alguns interessantes elementos sobre como o STF pensa a defesa de interesses perante o Poder Público.

Assim, o vetor da *Integridade*, por exemplo, já possui uma regulamentação relativamente avançada, embora dispersa em distintas legislações e disposições que trazem parâmetros de moralidade para a atuação dos agentes públicos. O vetor da *Transparência* também apresenta algum tipo de regulamentação, em especial com a Lei de Acesso à Informação, que criou mecanismos de consolidação do direito de acesso às informações públicas pela sociedade.

Contudo, em comparação com a regulamentação específica de lobby apresentada pelos países estudados neste trabalho, bem como levando em conta todos os aspectos que envolvem os vetores classificados no item anterior, fica nítido que o direito brasileiro ainda não se moldou de forma a regular o lobby de maneira satisfatória.

A inexistência de uma legislação que conceitue a atividade de lobby³⁴ e a atuação do lobista, que trate do registro destes atores, que regulamente a divulgação de informações relativas a suas atuações para influenciar o Poder Público e que, desta forma, institucionalize oficialmente esta prática, apresenta-se como um grande empecilho para que todos estes vetores democráticos sejam materializados na realidade política brasileira.

Nesse sentido, foi identificada a existência de alguns Projetos de Leis, de Emenda à Constituição e de Resolução³⁵ que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional, buscando justamente criar uma legislação específica para a institucionalização do lobby. Em pesquisa realizada aos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal³⁶, foi identificada a existência de uma Proposta de Emenda à Constituição³⁷, cinco Projetos de Lei³⁸ e um Projeto de Resolução³⁹ ainda em tramitação sobre o tema, bem como outros três Projetos de Lei⁴⁰ e onze Projetos de Resolução⁴¹ já arquivados.

³⁴ No Brasil, é comum a utilização de sinônimos para o termo “lobby”, tais como “relações governamentais” ou “relações institucionais”. Esta situação pode ser explicada pela carga pejorativa que o termo possui, como já foi discutido neste trabalho.

³⁵ A existência de distintas vias para se regular e regulamentar o lobby demonstra como este é um tema que pode ser tratado por distintas perspectivas. Uma regulamentação via Resolução, por exemplo, atingiria apenas à organização interna do Poder Legislativo, enquanto uma emenda constitucional poderia ter uma força normativa muito mais ampla.

³⁶ A pesquisa foi realizada nos mecanismos de *Pesquisa Avançada de Projetos de Leis e outras Proposições* dos sites <http://www2.camara.leg.br/> e <http://www12.senado.leg.br/hpsenado>, no dia 05/10/2017. Os termos de busca utilizados foram “lobby”, “grupo de pressão”, “grupo de interesse”, e “relação governamental”.

³⁷ PEC n° 47/2016.

³⁸ PL n° 6.132/90, PL n° 6.928/2002, que foi pensado ao PL n° 7005/2013, e o PL n° 1.202/2007, que tramita junto com o PL n° 1.961/2015.

³⁹ PRC n° 14/2011.

⁴⁰ PL n° 619/1995, PL n° 1.713/2003 e PL n° 5.470/2005.

⁴¹ PRC n° 337/1985, PRC n° 2/1995, PRC n° 23/1995, PRS n° 72/1995, PRC n° 83/1996, PRC n° 121/1997, PRC n° 63/2000, PRC n° 87/2000, PRC n° 203/2001, PRC n° 103/2007, e PRC n° 158/2009.

O acompanhamento da tramitação destes projetos indica que o PL n° 1.202/2007, de autoria do Deputado Federal Carlos Zaratinni (PT), e seu apensado são os que se encontram atualmente na pauta do Congresso Nacional. O projeto recebeu um parecer favorável junto com a apresentação de um substituto pela Deputada Federal Cristiane Brasil (PTB) na Comissão de Constitucionalidade e Justiça (CCJ) em dezembro de 2016, e apresentou movimentações de outubro de 2017 para ser votado em Plenário⁴².

Com suas recentes movimentações no Congresso Nacional, a regulação do lobby no Brasil voltou a receber destaque na mídia⁴³, impulsionando novamente sua discussão pelos juristas⁴⁴. A necessidade de regulação aparenta, neste sentido, já ter sido superada entre a academia e os representantes brasileiros⁴⁵, restando a discussão de como esta regulação deve se dar.

O projeto inicial, além de trazer diversas definições importantes para a regulamentação realizada (tais como lobby, grupo de interesses, lobista, e órgão público decisor), prevê a necessidade de cadastramento das pessoas físicas ou jurídicas que exercessem “atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa”, sendo a Controladoria Geral da União o órgão responsável pelo cadastramento no Poder Executivo. Estes grupos poderiam atuar na defesa de seus interesses mediante um representante, que seria responsável por todas informações prestadas e contatos realizados, ressalvada ainda a proibição de que este tenha, “nos doze meses anteriores ao requerimento, exercido cargo público efetivo ou em comissão em cujo exercício tenham participado, direta ou indiretamente, da produção da proposição legislativa objeto de sua intervenção profissional”. Esta previsão, além de promover a transparência e integridade, auxilia no provimento da eficiência decisória, visto que coage

⁴² Por outro lado, O PL n° 6.132/90 não apresenta movimentação desde 2003, e teve parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade na CCJ; os PLs n° 6.928/2002 e 7005/2013 aguardam parecer na CCJ desde 2014; e o PRC 14/2011 recebeu parecer pela constitucionalidade em 2013, mas continua na CCJ desde então. Já a PEC 14º/2016, apesar de ter recebido algum destaque pela mídia quando proposto pelo Senador Romero Jucá – principalmente em virtude do contexto de escândalos de corrupção que vieram à tona com a Operação Lava-Jato -, ainda sequer foi relatado na CCJ.

⁴³ ESTADÃO, **Regulamentação do lobby no país volta à discussão**, 08/10/2017, disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral/regulamentacao-do-lobby-no-pais-volta-a-discussao,70002032711>, acesso em 10/10/2017.

⁴⁴ *Vide*, por exemplo, além das manifestações apresentadas na notícia supracitada, a entrevista da Professora Ana Frazão. JOTA, **Lobby sem limite mina a ideia de democracia, diz Ana Frazão**; 05/10/2017, disponível em: <https://jota.info/colunas/as-claras/lobby-sem-limite-mina-ideia-de-democracia-diz-ana-fraza05102017>, acesso em 10/10/2017

⁴⁵ Para uma perspectiva empírica sobre esta afirmação, *vide*: CUNHA, Lucas; SANTOS, Manoel Leonardo. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão 2141, 2015.

o representante a prestar informações completas e verídicas, sob o risco de ser responsabilizado.

Ademais, o projeto inicial prevê ainda mecanismos de garantir acessibilidade a todos os grupos de interesse, exigindo que “haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame”. O projeto ainda prevê mecanismos de controle, como a exigência de prestação de determinadas informações relacionadas a gastos e remunerações perante o Tribunal de Contas da União, ou aos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo Ministro de Estado do Controle e Transparência quando convocados. Tais informações deverão ser publicadas através de relatórios a serem elaborados pelo Tribunal de Contas.

O substitutivo do PL n° 1.202/07 trouxe, contudo, algumas alterações como tentativa do Congresso Nacional de conciliar os diversos interesses envolvidos na regulação do tema. Primeiramente, alterou a lógica da regulação, inicialmente voltada para a Administração Pública Federal, para a disposição de normas gerais sobre “regulamentação e a fiscalização da atividade de ‘lobistas’, sem interferência na atuação dos Poderes constituídos, modificação ou supressão de competências de órgãos estatais”⁴⁶. Visa-se, assim, estabelecer diretrizes a serem implementadas por todos os três Poderes.

O substitutivo também traça as definições importantes para a regulamentação do tema, substituindo, contudo, o termo “lobby” pelas expressões “relações governamentais” e “representação de interesses”. A nova redação ainda destaca quais situações não são consideradas representação de interesse, apresentando uma definição expressamente mais restrita e bem determinada que a redação original. Ademais, fica mais bem definido o que venha a consistir a atividade do agente de relações governamentais, que poderá requerer o seu cadastramento perante os órgãos responsáveis. Tal cadastramento, contudo, deixa de ser obrigatório, sob a justificativa de que afastaria cidadãos não profissionalizados da participação do processo decisório. Porém, para a defesa de interesse, é necessário que

⁴⁶ DIÁRIO da Câmara dos Deputados, Anexo LXXI, terça-feira, 13 de dezembro de 2016, Brasília, p. 95, disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161213002200000.PDF#page=94>, acesso em 13/10/2017, p. 95.

A redação original do PL foi apontada como inconstitucional formal pelo parecer, justamente por estabelecer regras pertinentes à organização e funcionamento da Administração Pública, sendo daí a necessidade de regulação através apenas de normas gerais a virem ser regulamentadas pelos demais órgãos dos três Poderes.

seja declarado qual grupo de pressão ou interesse está sendo representado, bem como, em caso de agendamento de reunião, que seja formalizada a solicitação por escrito.

Outra modificação importante trazida pelo substitutivo é a retirada da proibição de que o agente de relação governamental tenha exercido cargo público, nos termos da redação inicial. A proibição se limita agora àqueles que tenham sido chefes do Poder Executivo nos últimos quatro anos, ou que tenham sido condenados por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação. Todavia, o substituto observa que deve ser observado, para estes fins, o disposto na Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/13).

A análise dos dois textos revela, assim, a divergência existente sobre a necessidade de uma regulação mais ou menos incisiva. A redação substitutiva, nesse sentido, traz algumas alterações que tornam a regulação mais permissiva, retirando exigências relacionadas à participação de outros setores na discussão, à prestação de contas e informações mais detalhadas, ao cadastramento, e ao período de afastamento da atividade daqueles que exerceram alguns cargos públicos. Sendo assim, o substitutivo enfraquece os vetores de transparência, acessibilidade e integridade da regulação, embora concilie de forma mais abrangentes os distintos interesses que estão em disputa na tramitação desses projetos.

Conclusão

A regulação do lobby, enquanto institucionalização de um importante mecanismo de participação popular nas decisões do Poder Público, não é apenas algo permitido pela Constituição Federal brasileira, como é uma própria derivação da noção de regime democrático incorporado pela carta magna.

Tal institucionalização já vem sendo discutida em âmbito internacional, e chegou a ser regulamentada em alguns países. Observadas estas discussões e regulamentações, é possível identificar o estabelecimento de alguns vetores essenciais que devem guiar a regulação do lobby, a fim de que este venha a ser efetivamente utilizado como instrumento de fortalecimento do regime democrático nos Estados. De forma geral, estes vetores se referem à promoção da transparência, integridade, acessibilidade e eficiência decisória através da prática regulada do lobby, que deve ainda ser guiada pela

adaptabilidade que esta regulação deve apresentar diante da estrutura política própria que cada país possui.

O direito brasileiro, por sua vez, não contém uma regulamentação própria sobre o tema, embora possua normas esparsas que dispõem sobre aspectos importantes para uma relação entre particulares e agentes públicos mais transparente, íntegra e dentro da legalidade. Por outro lado, dada a insuficiência destas disposições esparsas, o debate sobre a regulação do lobby voltou recentemente a ser pautado no Congresso Nacional, em especial com as recentes movimentações do PL 1.202/07, que teve um substitutivo aprovado pela CCJ e aguarda deliberação em plenário. O texto substitutivo, contudo, traz uma regulação menos incisiva, retirando exigências importantes trazidas no texto original, que materializavam importantes mecanismos de promoção da transparência, integridade, acessibilidade e eficiência decisória.

Assim, embora a regulamentação apresentada seja de extrema importância para a regulação do lobby, e esteja em acordo com algumas práticas internacionais, o texto substitutivo peca ao afastar exigências importantes para uma adequada regulação, que incorpore os cinco vetores que devem guiar esta prática enquanto um aprimoramento democrático no país.

Referências Bibliográficas:

CGU, **Coleção Programa de Integridade**, Brasília, 2015-2017, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>, acesso em 04/10/2017.

CHARI, Rad; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulation lobbyng: a global comparison**. Manchester University Press. New York, 2010.

CUNHA, Lucas; SANTOS, Manoel Leonardo. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão 2141, 2015.

DIÁRIO da Câmara dos Deputados, Anexo LXXI, terça-feira, 13 de dezembro de 2016, Brasília, p. 95, disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161213002200000.PDF#page=94>, acesso em 13/10/2017.

ESTADÃO, **Regulamentação do lobby no país volta à discussão**, 08/10/2017, disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,regulamentacao-do-lobby-no-pais-volta-a-discussao,70002032711>, acesso em 10/10/2017.

FARHAT, Said. 2007. **Lobby: o que é, como se faz**. São Paulo: Peirópolis.

FRAZÃO, Ana. **Precisamos falar sobre lobby**. Portal Jota, 26 de julho de 2017, disponível em: <https://jota.info/colunas/constituicao-empresa-emercado/precisamos-falar-sobre-lobby-26072017>, acesso em 10/10/2017.

GAMA, Pedro Renó. **Construções argumentativas, delimitação de competências e legitimação: os distintos papéis que o STF se atribui nos casos paradigmáticos relacionados à organização e funcionamento do Poder Legislativo**. Monografia da Escola de Formação da SBDP de 2016. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/292_monografia_2016_PedroGama.pdf. Acesso em 25/09/2017.

JOTA, **Lobby sem limite mina a ideia de democracia, diz Ana Frazão**; 05/10/2017, disponível em: <https://jota.info/colunas/as-claras/lobby-sem-limite-mina-ideia-de-democracia-diz-ana-frazae-05102017>, acesso em 10/10/2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Série Pensando o Direito: Grupos de interesse/lobby**, Brasília, 2009.

O GLOBO, **MPF pede condenação de lobista por lavagem de dinheiro**, 16/08/2017, disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/mpf-pede-condenacao-de-lobista-jorge-luz-por-corrupcao-lavagem-21709614>>. Acesso em 05/10/2017.

OCDE, **Lobbying: influencing decision making with transparency and integrity**, 2012, disponível em <http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50101671.pdf>, acesso em 05/10/2017.

OCDE, **Transparency and integrity in lobbyng**, 2013, disponível em <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>, acesso em 05/10/2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**, v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, **Lobbyng in Europe: Hidden Influence, Privileged Access**, 2015, disponível em http://transparencyinternational.eu.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf, acesso em 05/10/2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, **International standards for lobbyng regulation: towards greater transparency integrity and participation**, 2015, disponível em <http://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>, acesso em 05/10/2017.