

É indispensável regulamentar o instituto do lobby no Brasil



João Grandino Rodas
Advogado, economista e professor

A pertinácia em tentar interferir em decisões de políticas públicas perde-se

no tempo. É provável que, modernamente, sua corporificação tenha ocorrido no Reino Unido, sendo herdada pelos Estados Unidos, país onde foi cunhado o nome *lobby* e o primeiro a regulamentá-lo.

Lobby é a atividade estruturada de promoção de interesses junto a autoridades públicas, buscando influenciar decisões, geralmente, de caráter político. O presidente Ulysses Grant (1864-69) frequentava o *happy hour* no *lobby* (salão de entrada) do Hotel Willard, em Washington, tendo dado o nome de lobistas às pessoas que, nesse local, o procuravam para influenciá-lo.

O *Federal Regulation of Lobbying Act* (1946) procurou minimizar a influência dos lobistas junto ao Legislativo. Seguiu-se o *Lobbying Disclosure Act* (1995), que responsabilizou o *lobby*, regulamentado-o também junto ao Executivo; e pelo *Honest Leadership and Open Government Act* (2007), que aumentou as exigências de transparência da atividade lobista e limitou ainda mais os presentes a parlamentares.

Diversos blocos econômicos e países também regulamentaram o *lobby*, dentre os quais a União Europeia e o Chile. No seio da UE, desde 2015, há um código de conduta, sendo voluntário o cadastramento dos lobistas. Cabe à Comissão Europeia fiscalizar e aplicar sanções, que podem chegar à eliminação do registro. A regulamentação no Chile, datada de 2014, foi fruto de um longo processo, que resultou em um modelo simples, equilibrado e transparente. Para preservar o registro das informações, cabe ao agente público registrar, obrigatoriamente, as informações, e não ao lobista. É interessante ressaltar que, geralmente, a regulamentação do *lobby* acontece após escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro, como meio de possibilitar transparência.

O *lobby* e sua regulamentação têm sido discutidos em organizações internacionais, como a ONU e a OCDE. Esta exarou dez princípios, em prol da transparência e integridade no *lobby*, recomendando que seus países-membros o regulamentassem (2010).

Desde 1990, houve proposituras de regulamentar o *lobby*. O então senador Marco Maciel (PFL-PE)

apresentou o Projeto de Lei 6.132/1990, “sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional”. Embora aprovado pelo Senado, tal projeto foi tido como inconstitucional pela CCJ, em razão de considerar que a regulamentação deveria ser feita por resolução do Congresso Nacional, por dizer respeito à organização interna do Legislativo.

Seguiram-se três projetos de resolução do Congresso Nacional; 87/2000, do deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL-MG), a respeito da “atuação dos grupos de pressão, *lobby* e assemelhados na Câmara dos Deputados”; 63/2000, da Comissão Especial da Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e 203/2001, de autoria do deputado Walter Pinheiro (PT-BA), acerca da “atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados”. Esses projetos de resolução foram arquivados, sem votação, por pretextos formais.

Em 2017, o deputado Carlos Zarattini (PT-SP) apresentou o Projeto de Lei 1.202/2007, disciplinado “a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”. Esse projeto, inspirado na lei norte-americana, cria cadastro nacional obrigatório para lobistas pessoa física ou jurídica, gerido pela CGU; possibilita o *lobby* junto a qualquer dos três poderes; determina a necessidade de o lobista apresentar ao TCU relatório anual, com planilha de gastos, considera o recebimento de vantagens financeiras ao crime de improbidade etc. Aprovado na CCJ, foi objeto, em Plenário, de emenda substitutiva global, por parte da deputada Cristiane Brasil. As principais características dessa emenda, que segue a tendência europeia, são: chamar o *lobby* de “relações governamentais”, possuir credenciamento facultativo, restringir a regulamentação ao Legislativo e ao Executivo e não exigir relatório de atividade ou prestação de contas.

Intercorrência importante foi a apresentação, em 2016, pelo senador Romero Jucá, da Emenda Constitucional 47/2016, aditando a Subseção I à Seção I do Capítulo VII, do Título III da Constituição Federal, para “regular a atividade de representação de interesses perante a Administração Pública”. Para essa PEC, o *lobby*, função auxiliar e subsidiária na formulação de políticas públicas, tem por finalidade “provocar, subsidiar, impulsionar ou orientar a ação estatal”, podendo ser praticada por “pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, diretamente ou por interposta pessoa”, perante entidades de qualquer nível governamental. Ela garante aos lobistas (denominados agentes de representação de interesses), pessoas físicas ou jurídicas, cadastrados: identificação, acesso às instalações em que atuarão, ciência formal dos atos e procedimentos relativos aos temas de interesse; possibilidade de ser ouvido nas comissões do Legislativo e de apresentar emendas ao projeto de lei; reunir-se com autoridades do Executivo.

Essa PEC não prevê cadastro, sendo cada entidade competente para inscrever e autorizar o acesso do lobista às suas instalações. Em contrapartida, veda-lhes prometer ou oferecer benefício financeiro, recompensa ou incentivo a agentes públicos; e interferir ou tentar interferir nos serviços judiciários, sob pena de sanções criminais, civis e administrativas. Embora a PEC continue em tramitação, a emenda substitutiva global está mais adiantada.

O Brasil parece maduro para a regulamentação, por três ordens de razões: (i) a vigente Constituição oferece embasamento necessário (artigo 5, incisos IV, IX, XVI, XVII, XXXIII e XXXIV, alínea a; além dos meios de participação política nela existentes); (ii) há diplomas legais que a tornam propícia: código de conduta da alta administração pública (2000); Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação; a Lei 12.846/ 2013, a lei da empresa limpa; e a Lei 12.813/2013, sobre o conflito de

interesses de servidores públicos, no Executivo; e (iii) o clamor que a “lava jato” despertou, exigindo mais transparência, para diminuir a corrupção.

A abertura política nacional e a conseqüente maior acessibilidade às deliberações públicas trouxeram à tona o instituto do *lobby*. Duas razões, provavelmente, fazem com que ele não seja estudado e discutido como deveria, tanto em meios públicos quanto privados: (i) a significação semântica pejorativa alcançada pelo termo; e (ii) o interesse dos que preferem interferir nas decisões públicas na penumbra. Contribuindo para incentivar essa discussão, o Centro de Estudos de Direito Econômico e Social (Cedes) [1], *think tank* dedicado à promoção de debates e pesquisas, promoveu, na primeira quinzena deste mês, no âmbito de seu curso de especialização, mesa científica sobre o tema. Dirigiram essa mesa os professores Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques e Milton Seligman.

Em suma, o posicionamento da referida professora frente ao *lobby* foi o seguinte: a sociedade civil clama pela institucionalização do *lobby*. Não procede a dualidade *lobby* bom e *lobby* mau, mas unicamente o *lobby*. O dito *lobby* mau, ou seja, o abuso de poder, a corrupção o tráfico de influência, já se encontra criminalizado. Regulamentar o *lobby* favorece o controle, a idoneidade do processo, a responsabilização de seus agentes, a participação da sociedade, a proteção do agente público e estabelece parâmetros e limites.

A lei regulamentadora, entretanto, deve ser simples, estabelecendo conceitos-chave; não sendo demasiadamente restritiva nem burocrática. Dois aspectos são fundamentais: (i) a igualdade de acesso aos grupos de interesse; e (ii) a necessidade de prestação de contas. O fato de, hoje em dia, a decisão de questões importantes ter se deslocado do Legislativo para o Judiciário — notadamente o STF — faz com que seja possível *lobby*, também junto ao Poder Judiciário. Lembre-se que as grandes reformas pelas quais o país passou foram engendradas pelo STF, e não pelos outros poderes. Tal foi possível em razão (i) dos poderes outorgados ao STF pela Constituição Federal, consolidados pela Emenda 45/2004. Sendo a função do STF político-jurídica, cabe a participação da sociedade; (ii) da eficácia vinculante e *erga omnes* (obrigando todos os órgãos do Executivo, da administração direta e indireta; federal, estadual e municipal), que os juízos de outras instâncias não são dotados. A Lei 9868/1999, sobre a ação direta de inconstitucionalidade; e a Lei 9882/1999, que trata da arguição de descumprimento de preceito fundamental; de inspiração alemã, permitiram audiências públicas e o *amicus curiae*, “a regulamentação do *lobby* fortalece o Estado democrático de direito (...) na verdade, toda a relação é um jogo de interesses. O Estado é intermediário do interesse e o *lobby* não pode ser eliminado por fazer parte do ser humano. Se há governo, há decisões a serem tomadas. Então, o *lobby* vai existir, sendo regulamentado ou não”.

O professor Seligman disse, em resumo, que, na maioria das vezes, as empresas e as ONGs praticamente desconhecem o setor público; e as autoridades, estatais, mesmo as do Legislativo, pouco sabem sobre o setor corporativo.

O Estado é o locus do poder, o aparato do poder. Ele é o “primeiro setor”, enquanto que o “mercado” e as “entidades da sociedade civil são, nessa ordem, o “segundo” e o “terceiro” setores. A interação desses setores, por meio de parcerias na realização de ações, via de regra, é positivo para todos. A ética deve presidir tais relacionamentos, sendo fundamental a responsabilidade social das empresas. Não faz sentido antinomia entre Estado e sociedade civil, pois esta é intermediária entre o meio privado e o Estado. A liberalização dos anos 80 e 90 do passado século fez surgir novas modalidades de capitalismo

de Estado, em que os governos interatuam com investidores privados em companhias abertas ou como financiadores de empresas privadas.

O capitalismo permite liberdade de ação aos investidores e presença muito ativa aos agentes públicos. Daí o relacionamento importante e decisivo entre agentes públicos e privados. Investimentos públicos e privados se entrecruzam e influem na governança das empresas, além de indicar caminhos para o desenvolvimento nacional. O modelo clássico de participação na economia dá lugar ao Estado, que, mesmo transferindo o controle de suas empresas a investidores privados, mantém sua presença; quer, por meio de participação acionária minoritária, fundos soberanos, fundos de pensão e do próprio governo; quer autorizando empréstimos de bancos de desenvolvimento a empresas estatais. Tudo isso torna impossível falar em um “não” relacionamento entre setores públicos e privados.

O contexto acima demonstra: (i) ser legítimo à iniciativa privada intervir sobre a elaboração de políticas públicas que interessem à sociedade; (ii) a necessidade e a utilidade do *lobby*, que é reconhecido pelo triplo ganho, quando a sociedade, a iniciativa privada e o agente público se beneficiam. Esse ganho plural somente será plausível se houver plena transparência nessa atividade. Seligman prefere chamar o *lobby* por seu próprio nome e não pelo eufemismo “relações governamentais”, tanto que foi organizador de livro, recém-lançado, *Lobby Desvendado. Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*^[2].

Lembre-se, à guisa de conclusão do presente artigo, que o histórico das tentativas de regulamentação do *lobby* no Brasil mostra a falta de vontade política, do Legislativo e do Executivo, que não encapou nenhum dos projetos. Mesmo existindo normas colaterais, faz falta legislação coerente e direta, que possa, efetivamente, (i) fazer do *lobby* um instrumento democrático de representação e defesa de interesses; (ii) equilibrar os *lobbies* atuantes; e (iii) contribuir para impedir a concessão de privilégios injustificáveis.

[1] www.cedes.org.br

[2] Seligman, Milton e Mello Fernando (organizadores), *Lobby Desvendado. Democracia, Políticas Públicas e Corrupção no Brasil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, São Paulo, Editora Record, 2018.

Date Created

23/08/2018