

LOBBY E COMPLIANCE COMO PERSPECTIVA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Marcio Ribeiro Filho

RESUMO: A atividade de Lobby, assim como o Compliance, se baseia na noção preventiva do direito, porém, sofre com a estigma de ser algo dentro do contexto da corrupção, dificultando a percepção de um ramo profissional, fruto da democracia participativa, que regulado, oferece outra via preventiva de combate à corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Lobby; Compliance; Prevenção; Combate à Corrupção.

INTRODUÇÃO

O Lobby é geralmente associada ao tráfico de influência e à corrupção (lato sensu), nas relações espúrias de agentes privados com agentes públicos que demandam interesses escusos. Essa associação é equivocada e esconde um ramo profissional e competitivo, que existe no Brasil, mesmo não sendo regulado¹.

Essa atividade profissional é denominada Relações Institucionais e Governamentais, ou pelo acrônimo RIG, e visam representar os interesses da sociedade civil organizada em meio ao cenário político da democracia, tendo sido reconhecida como ocupação pelo Ministério do Trabalho na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)².

Explorando esse aspecto, a democracia não possui apenas a perspectiva de um fim ou de um meio, mas de um local, em que se decidem direitos, onde pessoas conversam, se relacionam, passam o dia, dividem angústias, e que para num processo legislativo, criem Leis, Decretos, Portarias e Atos Normativos. A falta de percepção quanto a isso, ocasiona a dificuldade de se estabelecer o diálogo e a síntese de políticas públicas de forma transparente, abrindo espaço para a corrupção.

Esse local existe, como consequência, e a sociedade civil não participa desse ambiente diretamente por falta de tempo e de não estarem localizados no lugar de decisão. Com isso, surgem profissionais especializados no processo legislativo e nas atribuições dos agentes públicos.

Os primeiros projetos de lei que tratavam da atividade de Lobby, desde o primeiro de autoria do Senador Marco Maciel, foram propostos no sentido de dinamizar a democracia participativa³. Há uma progressão no entendimento da importância da definição legal dessa atividade, do ponto de vista das proposições legislativas no Brasil, e atualmente, consta como parte da estratégia preventiva do Governo Federal no combate à corrupção⁴.

¹Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº.1202/2007, que disciplina e define a atividade de “Lobby”.

²Sob o código 1423-45, integrante o grupo Gerentes de comercialização, marketing e comunicação.

³Projeto de Lei nº 6.928/2002, “Estatuto para o exercício da Democracia Participativa”.

⁴Plano Anticorrupção Diagnóstico e Ações do Governo Federal, (2020, p. 26), <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao>.

O processo legislativo é composto pelas partes interessadas, denominados *stakeholders*, que podem ser políticos, governos estrangeiros, representantes de classe, empresas, associações e organizações não governamentais, que possuem seus devidos interesses, e tentam se fazer ouvidos. Esse bojo, faz parte do contexto da corrupção quando desorganizado e sem transparência. Eis a importância de uma regulamentação.

OS GRUPOS DE INTERESSE E PROGRAMAS DE CONFORMIDADE

A atividade de Relações Governamentais põe em prática a influência de grupos de pessoas com vínculos em temas que impactam a sociedade. Conforme propõe o lobby, é um “Processo por meio do qual os representantes dos grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento de legisladores, ou dos *decision makers*, os desejos dos seus grupos”⁵.

Esses grupos são denominados, ou Grupos de Interesse, ou Grupos de Pressão. Em ambos há interesse de influenciar políticas públicas, com finalidade de participar do processo legislativo, podendo esses grupos serem associações, organizações não governamentais e empresas de grande porte.

Toda essa dinâmica interliga o Lobby ao Compliance, pois do ponto de vista de um programa de conformidade, em que uma empresa visa ter seus interesses escutados na formulação de normas, e não quer fazer isso por meio de corrupção e da coisa errada, vai encontrar guarida nos profissionais de RIG, organizados ou por associações que essa empresa pretenda participar, ou em um programa de Relações Governamentais próprio, que não envolva só lobby *strictu sensu*, mas todo um setor de análise de riscos, prevendo cenários econômicos, de ordem social e jurídica.

Significa estabelecer, portanto, que o lobby trabalha com uma lógica de prevenção, a mesma que pretende o cerne do compliance, que é a prevenção de crimes, ou de forma dicotômica, a visão preventiva do direito⁶.

Desse modo, tem-se o compliance *inside*, onde o profissional de RIG tem a responsabilidade de agir de forma ética, defendendo os interesses da sua parte interessada de forma pública, e não aceitar formas escusas de fazer seu trabalho, e *outside*, onde enxerga a atividade de RIG como portfólio de seu programa preventivo.

O contato espúrio com autoridades que se traduz em corrupção, acontece pela dinâmica estabelecida em organizações criminosas que subvertem a ordem legal e apresentam risco a democracia⁷. O Lobby tem outro sentido, de qualificar a democracia representativa, e traduzir as intenções legítimas de um agente sobre as normas e decisões públicas que irão lhe afetar.

⁵BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO (1986, p. 563- 564) *Apud* NOBREGA NETTO (2015, p. 29).

⁶SAAD-DINIZ e SILVEIRA (2015, *passim*).

⁷NUCCI (2015, p. 51)

Pela constante interação de profissionais de RIG com autoridades, e tendo em vista os escândalos de corrupção e a Leis que surgem em seu combate, mais diretamente a Lei Anticorrupção, associações de lobby vêm buscando cada vez mais se profissionalizarem, e desmistificar o Lobby como sinônimo de Corrupção, tendo em vista uma regulação da atividade.

Com essa preocupação que a ABNT (Associação Brasileiras de Normas Técnicas) e a ABRIG (Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais) criaram em abril de 2020 a Prática Recomendada para Relações Institucionais e Governamentais⁸. O documento propaga a prática de RIG, desmistificando a figura negativa do “lobista”, funcionando como cartilha de introdução para o cenário profissional desta atividade, trazendo princípios norteadores de conduta.

A Prática Recomendada tem como foco assegurar um compliance *inside* das condutas dos profissionais, mas também serve para o outro aspecto *outside* de orientação para um programa de Advocacy da empresa.

Entretanto, é importante uma regulamentação através de Lei que registre a atividade e seus profissionais, de forma a consolidar a democracia como ambiente tendo em vista transparência dos processos decisórios, de acordo com os Princípios Constitucionais.

A interação com agentes públicos e políticos é a realidade do lobby, que pressupõe, por sua vez, o risco de corrupção. Portanto, a organização precisa avaliar esse risco, mensurá-lo, definindo as suas causas, endereçando os necessários controles internos para mitigar a sua ocorrência

DA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS PÚBLICOS E A REGULAÇÃO

A atividade de RIG no Brasil é assegurada pelo direito de petição⁹ e a Lei de Acesso à Informação, que regula o princípio da transparência e o direito ao acesso à informação¹⁰, emanados da Constituição Federal. Essas balizas são o básico de cada cidadão, e nesse sentido não há nenhum segredo quanto as informações que profissionais em RIG lidam.

A dificuldade, para além da falta de reconhecimento da profissão, está na falta de cultura transparente pelo poder público, que fazem do sigilo a única forma de zelo pelas informações, que via de regra, são públicas. Essas informações são Projetos de Lei, Atas de Sessões, Relatórios de Comissões, que geram expectativa para alguma norma a ser criada.

Uma regulação profissional é o ideal pois é recomendação de organismos internacionais que traga os princípios recomendados por organismos internacionais¹¹. Considerando o contexto americano, país que onde o Lobby foi regulado em 1946¹², haverá uma institucionalização desta profissão no

⁸ABNT PR 1001:2020

⁹ Artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal.

¹⁰ Artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

¹¹OECD (2009).

¹²Federal Regulation of Lobbying Act.

país, direcionando o controle dos abusos cometidos em suas esferas de atuação¹³. É a segurança de que não há relações espúrias entre quem detém o poder e quem quer ter participação em uma norma que o afetará, de acordo com os princípios que orientam a administração da coisa pública.

Embora a legislação estadunidense tenha falhado quanto ao registro dos profissionais e a clareza dos seus objetivos¹⁴, a lei é tomada como um avanço, pois trouxe a atenção para essa perspectiva da democracia.

A orientação de um programa de conformidade aliado ao setor de risco da empresa, estará em vínculo com a área de RIG, que de forma transparente e legítima, coloca seus interesses na formulação de normas, que ao contrário da corrupção, pois também é o que se espera de uma democracia representativa.

CONCLUSÃO

A sociedade se rege cada vez mais por imagens, onde a comunicação se dá através de uma produção visual, em que tudo tem por base uma imagem ou remete a alguma imagem. Assim o compliance estando num contexto de governamentalidade, tem-se uma imagem de um controle de pessoas para determinado fim, reduzindo a margem de risco de uma empresa ou instituição de cometer crimes.

A atividade de Lobby passa pelo mesmo momento, visando mostrar sua integridade, tentando manter uma condição de possibilidade para que as coisas deem certo dentro da formação de processos decisórios.

As críticas que surgem ao Compliance e à atividade de Lobby, ficam entorno do fato de haver hipocrisia quando se pretende algo preventivo, que não previne, e ainda é usado como instrumento de “fachada” para encobrir uma conduta ilícita. Foi assim com os programas de conformidade das construtoras investigadas e condenadas no âmbito da Operação Lava-Jato, e assim foi quando não previram na disciplina do “*lobbying*” nos EUA, a clareza sobre qual a intenção dos profissionais quanto ao seu contato com *decision makers*.

O Compliance bom não é aquele que está apenas em conformidade com as normas impostas, mas é aquele que estabelece sintonia com os objetivos da norma, num claro instinto de dever de fazer o certo. Nesse sentido, um programa preventivo que considera a atividade de Lobby como um de seus instrumentos preventivos, esclarece suas intenções na formulação de normas que irão lhe abranger futuramente, como legítimo membro da sociedade, e não por meio de corrupção.

¹³RODRIGUES (2012, p. 84) *Apud* NOBREGA NETTO.

¹⁴NOBREGA NETTO (2015, p. 79)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABNT PR 1001: Relações Institucionais e Governamentais (RIG)/ Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Prática Recomendada:** – Rio de Janeiro: ABNT, 2020. ISBN 978-65-5659-018-9. Acesso: <https://www.abntcatalogo.com.br/>.

JOBIM, Nelson. SOUZA, Luciano Inácio de. Regulamentação do Lobby: análise comparada entre América Latina, Brasil e Estados Unidos. [**Lobby desvendado democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**] São Paulo: Record, 2019.

NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. **Lobby e a sua regulamentação no Brasil, uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização.** Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

NUCCI, **Guilherme de Souza Organização criminosa** – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN 978-85-309-6500-6

OECD, **Lobbyists, Governments and Public Trust**, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>. 2009.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção** / Renato de Mello Jorge Silveira, Eduardo Saad-Diniz. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOTERO, Paulo. PRUSA, Anna C. O Lobby nos EUA: a transparência de um sistema imperfeito. [**Lobby desvendado democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**] São Paulo: Record, 2019.