

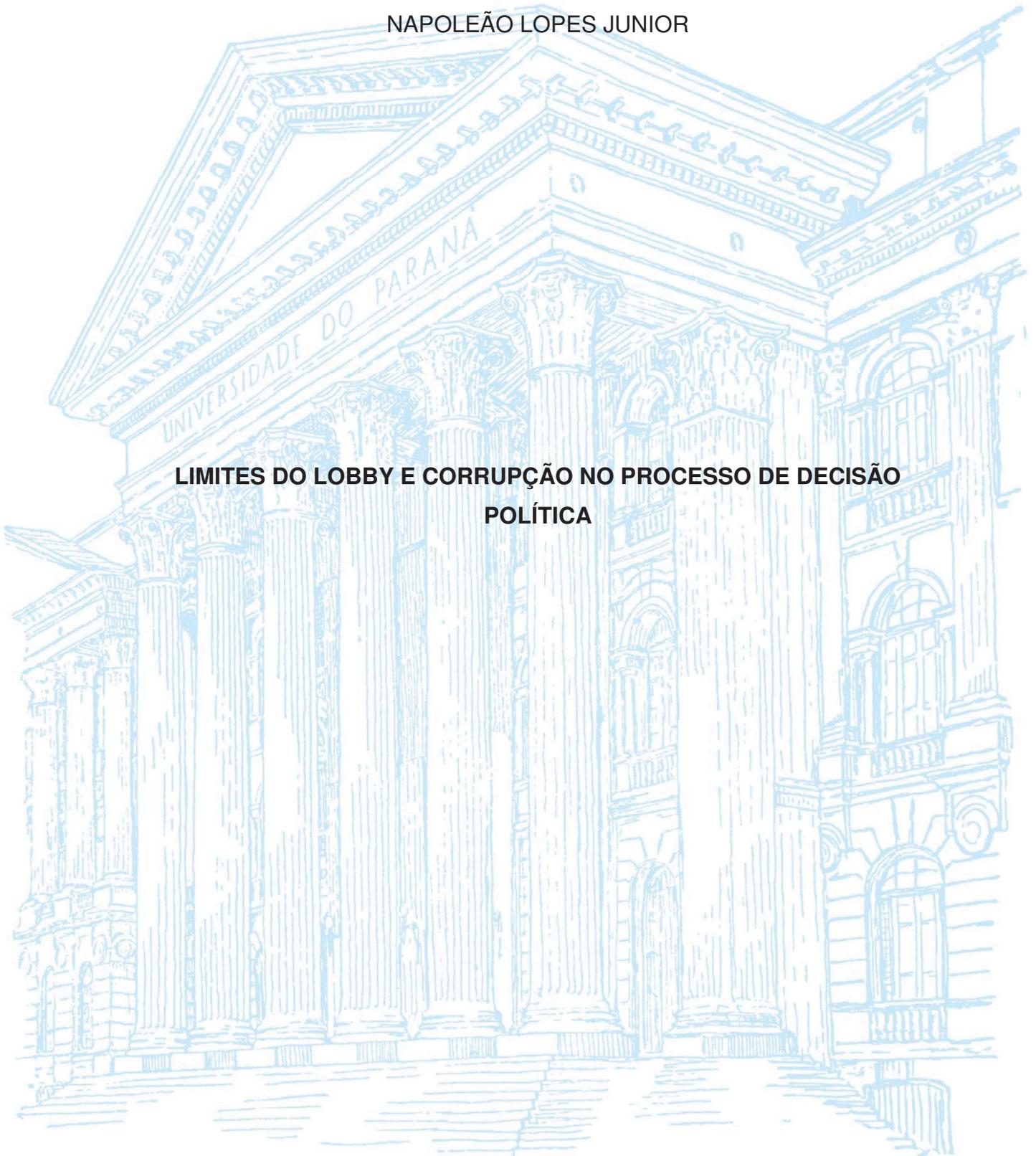
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NAPOLEÃO LOPES JUNIOR

**LIMITES DO LOBBY E CORRUPÇÃO NO PROCESSO DE DECISÃO
POLÍTICA**

CURITIBA

2020



NAPOLÉÃO LOPES JUNIOR

**LIMITES DO LOBBY E CORRUPÇÃO NO PROCESSO DE DECISÃO
POLÍTICA**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Sociologia Política, Departamento de
Ciências Sociais (DECISO) da Universidade Federal
do Paraná (UFPR), como requisito parcial à obtenção
do título de especialista em Sociologia Política

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

NAPOLEÃO LOPES JUNIOR

LIMITES DO LOBBY E CORRUPÇÃO NO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA

A monografia foi aprovada, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Sociologia Política, *Lato Sensu*, do Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
Coordenador de Metodologia da UFPR

Curitiba, de fevereiro de 2020.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é, a partir do método de revisão bibliográfica, traçar os limites da prática regular do lobby no processo de decisão política, tendo por principal referência a concepção trazida na obra O Processo de Decisão Política, de Charles E. Lindblom, e também apontar quando o lobby ultrapassa sua legitimidade e legalidade e passa a configurar o crime de corrupção. O trabalho inicia com breve explanação acerca de algumas características do processo de decisão política, conforme Charles E. Lindblom, especialmente no que diz respeito ao jogo de poder que lhe é inerente e, em seguida, trata do conceito de lobby, de sua regulamentação e de sua influência no processo de decisão política. No capítulo seguinte, trata do conceito de corrupção, utilizando como base a definição proposta pela Transparência Internacional, dos seus aspectos econômicos e políticos, do índice de percepção da corrupção e das medidas de prevenção e combate à corrupção adotadas pelo Brasil. Por fim, explana-se sobre os limites da prática regular do lobby e sobre a possibilidade de ser configurado o crime de corrupção quando são ultrapassados.

Palavras-chave: Processo de Decisão Política. Lobby. Limites. Corrupção.

ABSTRACT

The objective of the present work is, from the bibliographic review method, to draw the limits of the regular practice of lobbying in the political decision-making process, having as main reference the concept brought in Charles E. Lindblom's book "The Policy-Making Process", and also point out when the lobby exceeds its legitimacy and legality and begins to configure the crime of corruption. This work begins with a brief explanation of some characteristics of the political decision-making process, according to Charles E. Lindblom, especially with regard to the inherent power play, and then deals with the concept of lobbying, its regulation and influence on the political decision-making process. The next chapter deals with the concept of corruption, based on the definition proposed by Transparency International, its economic and political aspects, the index of perception of corruption and the measures taken to prevent and combat corruption adopted by Brazil. Finally, it explains the limits of regular lobbying and the possibility of configuring the crime of corruption when they are overcome.

Keywords: Political Decision Process. Lobbying. Limits. Corruption

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA. BREVES CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE CHARLES E. LINDBLOM	9
3. LOBBY: REGULAMENTAÇÃO E INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA	11
4. CORRUPÇÃO: ASPECTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS	16
4.1 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO	19
4.2 MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO ADOTADAS PELO BRASIL. LEI ANTICORRUPÇÃO, PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	20
4.3 CRIME DE CORRUPÇÃO	25
5. LIMITES DO LOBBY E CRIME DE CORRUPÇÃO.....	27
6. CONCLUSÃO.....	30
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31
ANEXO - DECLARAÇÃO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE.....	35

1. INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, o processo de decisão política, na concepção de Charles Lindblom, é um complexo “jogo de poder” em que os diversos atores envolvidos, alguns com posição privilegiada sobre os demais, buscam satisfazer seus interesses, direcionando a atuação do poder público nesse sentido.

O lobby, que ocupa posição relevante nesse jogo, se trata de um instrumento à disposição desses atores, que compõem diversos grupos, a ser utilizado para fazer valer seus interesses no processo de decisão política. Desse modo, o lobby é uma prática absolutamente legal, que no Brasil possui inclusive amparo constitucional, e decorre da possibilidade de participação dos cidadãos no processo de decisão política, seja de forma individual ou por meio de organizações coletivas.

Essa prática, no entanto, ainda carece da devida regulamentação e transparência no cenário nacional, o que acaba por contribuir para que muitas vezes sejam ultrapassados seus limites, convertendo-se em prática ilícita, que pode culminar até mesmo com a responsabilização criminal dos envolvidos.

A corrupção, por sua vez, quando definida como “o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019), representa o desvirtuamento da prática regular do lobby, em detrimento do interesse público, podendo configurar, inclusive, os crimes de corrupção passiva e ativa, previstos, respectivamente, nos artigos 317 e 333, ambos do Código Penal.

O Brasil, ao assinar tratados internacionais de combate à corrupção se comprometeu a adotar medidas efetivas nesse sentido, o que culminou com a promulgação da Lei nº 12.846, no ano de 2013, que tem por principal objetivo punir as empresas corruptoras e foi a pioneira a dispor expressamente sobre os programas de integridade para o setor privado, presentes anteriormente apenas nas instituições financeiras, que possuem setor de atuação com maior incidência de regulamentação estatal.

O presente trabalho, no primeiro capítulo, traz breves considerações acerca do processo de decisão política, tendo por referência a obra O Processo

de Decisão Política, de Charles E. Lindblom.

Em seguida, trata do conceito de lobby, seu processo de regulamentação e sua influência no processo de decisão política.

No capítulo seguinte explana-se sobre o conceito de corrupção, seus aspectos econômicos e políticos, sobre o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional, sobre as medidas de prevenção e combate à corrupção adotadas pelo Brasil e sobre o crime de corrupção.

Por fim, o trabalho trata sobre os limites do lobby, indicando quando esse tipo de prática ultrapassa a barreira da licitude e passa a configurar o crime de corrupção.

2. PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA – BREVES CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE CHARLES E. LINDBLOM

Para Lindblom (1981, p. 8), a compreensão de “quem ou quê formula políticas” passa por entender as características e os papéis que cada um dos participantes desempenha no processo de decisão política, a autoridade e os outros poderes que possuem e a forma como se relacionam e se controlam mutuamente.

Nesse processo, cada um dos diversos participantes: cidadãos comuns, líderes de grupo de interesse, legisladores, líderes legislativos, ativistas de partido, magistrados, servidores públicos e homens de negócios, exerce uma função especial, em uma cadeia complexa de decisões, em diferentes âmbitos de atuação política (LINDBLOM, 1981, p. 8 e 10).

Para estudar o processo de decisão política, separa-se a decisão política em seus componentes, com a análise isolada de cada um deles, iniciando-se pela forma como surgem os problemas de decisão política, como chegam até a pauta das autoridades, para, em seguida, verificar como as pessoas formulam os temas da ação governamental e como ocorre a correspondente ação legislativa, como se dá a aplicabilidade da política escolhida e, por último, como a política escolhida pode ser avaliada (LINDBLOM, 1981, p. 8 e 9).

Lindblom (1981, p. 10) considera o governo e a política integralmente como um processo de decisão política, de limites incertos, sem princípio nem fim e é nesse contexto que um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos, que são denominados políticas.

Conforme explica o mesmo autor (1981, p. 8), possivelmente os dois aspectos mais importantes do processo de decisão política são sua eficácia na solução de problemas e a sua suscetibilidade ao controle popular. A partir desses aspectos, propõe algumas questões, das quais vale destacar:

[...] Com que inteligência o governo trata das questões de interesse nacional? Os líderes políticos debatem as políticas governamentais com suficiente reflexão? Será o governo desnecessariamente ineficiente? [...] Quem formula a política governamental? São as elites que realmente decidem quais as políticas a seguir? O cidadão comum

tem muita influência sobre a política? Poderia aumentar essa influência, se quisesse?

Existe um conflito no processo de decisão política, no qual por um lado exige-se que esteja amparado em ampla informação e seja bem analisado e, por outro lado, que seja democrático (político). Ou seja, enquanto de um lado se pede que o processo decisório seja mais científico, de outro se pleiteia que não deixe de ser político (LINDBLOM, 1981, p.14).

Assim, quando as políticas são decididas por meio da análise, significa dizer que foram escolhidas mediante uma análise do mérito das várias possibilidades de ação, em que se optou por uma em detrimento de outras. Quando o processo decisório é conduzido pela política, é definido pelos vários modos como as pessoas interagem e exercem seu poder político (controle, poder ou influência) umas sobre as outras. As políticas são decretadas por um governante e votadas pelas Assembleias Legislativas, por representantes eleitos pelos cidadãos, que os outorgam o poder de escolher políticas (LINDBLOM, 1981, p.25).

A essa interação política, na qual os atores exercem seu poder político no processo decisório, Lindblom (1981, p. 39) denomina “jogo do poder”, cuja expressão refere-se a um “conjunto de interrelações mais complexas e mais íntimas do que o termo genérico política, ou o simples inter-relacionamento”.

Nesse complexo jogo do poder, que conta com uma série de elementos, tais como: persuasão, ameaça, intercâmbio de vantagens (favores explícitos, reciprocidade, dinheiro), autoridade, consentimento e ajustes mútuos, que se desenvolve o processo de decisão política (LINDBLOM, 1981).

A prática do lobby ocorre justamente nesse contexto do “jogo do poder”, destinada a exercer influência no processo de decisão política em benefício de determinado grupo de interesse, que deve ser exercida de forma lícita, observando os dispositivos legais correspondentes, sem envolver qualquer espécie de vantagem indevida aos agentes públicos que atuam no processo decisório, sob pena de configurar ilícito, inclusive de natureza penal.

3. LOBBY: CONCEITO, REGULAMENTAÇÃO E INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, dispõe que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, que tem com seus fundamentos, dentre outros, a cidadania (art. 1º, II, CF) e o pluralismo político (art. 1º, V, CF), e prevê ainda, no parágrafo único, do mesmo artigo, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL. Constituição Federal. Artigo 1º, parágrafo único).

Em termos gerais, a cidadania vincula as pessoas a uma organização política, atribuindo-lhes a prerrogativa de participar nas decisões políticas e obrigando-lhes a respeitar as normas impostas por essa mesma organização a que estão vinculadas (AGRA, 2019, p. 119).

O pluralismo político (art. 1º, V, CF), por sua vez, materializa-se por meio de outras disposições constitucionais, tais como: as garantias constitucionais da liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV, CF), da liberdade de reunião e associação (art. 5º, XVI e XVII, CF) e a livre criação de partidos políticos (art. 17, CF), regulamentada pela Lei nº 9.096/95, denominada Lei dos Partidos Políticos.

Cumprir destacar ainda, a soberania popular, consagrada pelo artigo 14, da Constituição Federal, exercida pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, mediante plebiscito (art. 14, I, CF), referendo (art. 14, II, CF) e iniciativa popular (art. 14, III, CF), havendo a possibilidade, inclusive, de iniciativa popular legislativa, conforme disposição do artigo 61, § 2º, da Constituição Federal¹.

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

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

Além disso, a defesa dos interesses de determinado cidadão ou grupo, perante o Poder Público, também encontra amparo no direito de petição, previsto no art. 5º, inciso XXIV, alínea “a”, da Constituição Federal.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 concede ampla possibilidade de participação dos cidadãos e dos diversos setores da sociedade no processo de decisão política.

Dentre os instrumentos de participação no processo de decisão política encontra-se o lobby, que, de acordo com o projeto de Lei nº 1.202/2007, que visa regulamentar a atividade no Brasil, atualmente em trâmite no Congresso Nacional, é conceituado como

[...] o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros².

Apesar de alguns autores diferenciarem grupos de interesse e grupos de pressão no exercício do lobby, no presente trabalho serão tratados como sinônimos, tal como faz Luiz Alberto dos Santos (2019, p. 86), que os define como

[...] as associações de indivíduos ou organizações ou as instituições públicas ou privadas com base em um ou mais interesses compartilhados que, sem objetivar o exercício do poder através do processo eleitoral, buscam influenciar as políticas públicas a seu favor.

O objetivo principal do lobby é a defesa de interesses de determinada entidade ou grupo perante o Poder Público, visando influenciar as decisões políticas em seu benefício, mediante levantamento de dados sobre o tema de interesse, pesquisa aprofundada, elaboração de propostas, articulação e estratégia política, conhecimento jurídico e legislativo (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2009, p. 24).

A regulamentação do lobby desde há muito vem sendo discutida no Congresso Nacional. O primeiro projeto de lei sobre o assunto foi o PL nº

² Projeto de Lei nº 1.202/2007. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>> Acesso em 20 de out. de 2019.

25/1984, de autoria do então senador Marco Maciel. Depois desse projeto de lei, arquivado no final da legislatura, em 05 de dezembro de 1987, houve mais 16 (dezesesseis) projetos semelhantes, dos quais alguns ainda estão em tramitação, destacando-se o PL nº 1.202/2007, acima citado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015, p. 51).

Apesar da existência de diversos projetos legislativos para regulamentação do lobby, as divergências sobre a matéria ainda não permitiram que nenhum deles se efetivasse. Enquanto as opiniões favoráveis defendem que a regulamentação seria fundamental para trazer mais transparência e ampliar a possibilidade de participação nos processos decisórios, as opiniões contrárias entendem que dificultaria ainda mais a participação dos menos poderosos e atravancaria as relações entre os grupos de pressão e os parlamentares (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015, p. 7).

Ainda no que diz respeito à regulamentação do lobby, convém destacar algumas normativas que dispõem sobre aspectos regulatórios correlatos a essa prática.

Nesse sentido, a Lei nº 12.813/2013, conhecida como Lei de Conflito de Interesses, trata do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao seu exercício, e estabelece uma série de restrições para agentes públicos, ocupantes de cargos e empregos de ministro de Estado, de natureza especial ou equivalentes, de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes (art. 2º I a IV) no relacionamento com a iniciativa privada, estabelecendo, inclusive, que devem divulgar, diariamente, por meio da rede mundial de computadores - internet, sua agenda de compromissos públicos (art. 11).

Da mesma forma, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, aplicável a Ministros e Secretários de Estado, titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes, ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis e presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive

as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 2º, I, III e III), possui disposições que visam estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitar atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público.

O Decreto nº 4.334/2002, estabelece requisitos para audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais.

Outro instrumento legal que reflete na prática do lobby é a Lei nº 12.527/2011, conhecida como lei de acesso à informação, que visa assegurar o direito fundamental de acesso à informação de interesse público, de posse de órgãos e entidades públicas e de privadas que recebam recursos públicos, e que contribui para que haja maior transparência à sociedade acerca da atuação dos grupos de interesse junto ao Poder Público.

Um dos maiores desafios da regulamentação do lobby é possibilitar o acesso dos grupos mais desfavorecidos nos aspectos econômicos e políticos ao processo de decisão política, o que se demonstra de suma importância, tendo em vista que quanto maior a possibilidade de defenderem seus interesses políticos menor será o desequilíbrio perante os que possuem posição econômica e política privilegiada, e que, em razão disso, contam com uma maior capacidade de influência no processo de decisão política (MANCUSO, 2005, p. 3).

No Brasil, existe uma visão pejorativa do lobby, que decorre principalmente do pouco conhecimento que a maioria das pessoas tem a respeito dessa atividade, o que faz com que muitos profissionais que atuam nesse segmento adotem nomenclaturas diversas, para se desvencilharem desse estigma, tais como profissional de comunicação estratégica, de relações institucionais e de relações governamentais³.

O lobby ocorre tanto por parte de representantes de entidades privadas

³ Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais: <<https://abrig.org.br/>> Acesso em 26 de out. de 2019.

(indústria⁴, por exemplo) como por parte de outros tipos de organizações e associações, tais como Associação dos Magistrados Brasileiros, Ordem dos Advogados do Brasil, Associações de Servidores, etc.

O lobby é exercido em todo processo decisório do país, junto aos Poderes Executivo, na formulação e execução de políticas públicas, Legislativo, no processo de produção normativa, proposições parlamentares, negociação e aprovação de projetos de Lei, e Judiciário, quando envolvido em decisões de temas relevantes (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. 2009, p. 26).

Diante disso, ante esse amplo âmbito de atuação da prática do lobby, evidencia-se a necessidade de sua regulamentação, a fim de que essa prática, já comum à nossa democracia, passe a ser exercida com mais transparência, possibilitando maior acesso ao processo de decisão política pela maior quantidade de setores sociais, para que não fique restrito somente aos detentores de posições econômicas e políticas privilegiadas.

⁴ A respeito, consultar MANCUSO, Pralon Wagner. **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. Edusp. 2007.

4. CORRUPÇÃO: ASPECTOS ECONÔMICOS E POLÍTICOS

O conceito de corrupção possui diversas conotações e interpretações, a depender especialmente da disciplina a partir da qual o fenômeno é analisado.

No presente estudo será utilizado, em termos gerais, o conceito de corrupção da Transparência Internacional, que define a corrupção como:

[...] abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado. Pode ser classificada como grande corrupção, pequena corrupção e aquelas de natureza política ou privada (também conhecida como “corrupção comercial”) a depender do volume de recursos apropriados indevidamente e do setor em que ocorre (Transparência Internacional Brasil, 2019).

Além disso, será dada especial ênfase ao estudo da corrupção no setor público, o que se justifica pelo impacto que gera nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que constam do artigo 3º, da Constituição Federal, mais especificamente os de “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional e de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL. Constituição Federal. Artigo 3º).

A corrupção no setor público ocorre na sua relação com o setor privado, criando-se o ambiente propício para práticas dessa natureza quando um agente público detenha poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou sobre a imposição de um determinado custo para o setor privado. Assim, a corrupção acaba por depender da “magnitude dos benefícios e dos custos sob o controle das autoridades públicas” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 60).

Portanto, a demanda por serviços corruptos e a oferta de subornos dependerão do porte e da Estrutura de cada Estado, sendo que os subornos são pagos por duas razões: para obter benefícios do governo e para evitar custos. Nesse sentido, uma estratégia anticorrupção adequada deve reduzir os benefícios e custos sob controle dos agentes públicos e também limitar os poderes que eles dispõem para alocar ganhos e provocar prejuízos (ROSE-ACKERMAN, 2002).

No que diz respeito ao aspecto econômico, estima-se que a cada ano,

em todo o mundo, são pagos em suborno aproximadamente US\$ 1 trilhão, enquanto outros US\$ 2,6 trilhões são roubados por causa da corrupção, o que equivale a mais de 5% do PIB Global⁵.

O advento da globalização, que possibilitou a multiplicação das relações entre as empresas de vários países com governos de outros, acabou por trazer também como consequência o aumento de um cenário propício para a disseminação de práticas de corrupção.

Essas práticas de corrupção acarretam desvio de finalidade na atuação dos agentes públicos, que passam a atuar movidos exclusivamente por interesses privados, além de gerarem aumento nos gastos públicos, o que se verifica especialmente nos sobrepreços praticados nas contratações públicas, destinados ao pagamento de propina aos envolvidos.

A corrupção também acaba por distorcer a concorrência do mercado, privilegiando as empresas corruptoras em detrimento das que não pagam propina, o que viola o princípio constitucional da livre concorrência, consagrado no artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal, tendo por consequência o aumento no preço dos produtos e serviços para o Estado, que paga o custo final da propina, além do aumento dos impostos, utilizado para ressarcir prejuízos no orçamento público, decorrentes dos desvios da corrupção (BATISTI, 2017, p. 32).

Some-se a isso, a imposição de uma espécie de custo artificial para os empresários do setor privado, a fim de que seus negócios sejam efetivados com o setor público, além do descrédito e do abalo na confiança que o mercado sofre em razão da incidência da corrupção, o que acaba por inviabilizar novos investimentos e oportunidades de negócios.

A corrupção contribui ainda para o aumento da desigualdade social, vez que atua como fator de distorção na distribuição de benefícios econômicos, favorecendo os mais abastados em detrimento dos que possuem menos recursos (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 62).

⁵ Organização das Nações Unidas (ONU). **O custo da corrupção: trilhões de dólares são perdidos anualmente, diz Guterres.** Disponível em <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>>. Acesso em 25 de ago. de 2019.

Com relação ao aspecto político, a corrupção “se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2019).

A corrupção impacta diretamente no processo político de escolha dos representantes dos cidadãos e também no processo de decisão política, colocando em xeque a legitimidade democrática dos políticos eleitos e das decisões por eles tomadas, impactando na confiança que a população possui nas instituições do Estado Democrático.

De acordo com o relatório de Índice da Percepção da Corrupção de 2018, elaborado pela Transparência Internacional, a corrupção debilita a democracia e os países com sistemas democráticos mais bem consolidados apresentam melhor pontuação no ranking do índice de percepção da corrupção:



Fonte: Transparência Internacional Brasil. Índice de Percepção da Corrupção (2018)

A corrupção causa um desvio de finalidade nas instituições públicas, deslocando a sua atuação para a consecução de interesses privados, em detrimento do interesse público, sendo que esse tipo de prática encontra terreno mais fértil nos países onde o sistema democrático não esteja plenamente consolidado, nos quais não há uma efetiva participação dos cidadãos no processo de decisão política, que não conta com a devida transparência e ampla possibilidade de acesso aos cidadãos.

Por outro lado, a descrença da população nas instituições democráticas, boa parte decorrente das práticas de corrupção envolvendo os principais atores políticos, acaba por abrir espaço para o surgimento de “soluções” autoritárias e práticas arbitrárias, sob o argumento utilitarista de que os fins (acabar com a corrupção) justificariam os meios (práticas ilegais, violação ao Estado de Direito).

4.1 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

A Transparência Internacional, acima citada, trata-se de uma organização não governamental internacional, que possui atuação voltada especialmente para o combate à corrupção, promoção da justiça social e realização de direitos e da paz, que é responsável pela elaboração do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o qual:

[...] é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo. Ela existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro (Transparência Internacional Brasil, 2018).

Atualmente, o Brasil ocupa a 105ª colocação nesse ranking entre os 180 países avaliados. É a pior posição ocupada pelo país desde 2012 (caiu da 96ª para a 105ª posição), que representa a terceira queda anual seguida (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2018).

Ou seja, apesar de o Brasil ter implementado algumas medidas de combate à corrupção nos últimos anos e também ter apurado e punido muitos atos cometidos por agentes públicos e políticos, envolvendo também grandes

empresas, é certo que ainda há muito a ser feito para que se possa reduzir de forma efetiva a corrupção sistêmica existente no país.

Ainda a respeito da situação do Brasil, vale mencionar as recomendações e avaliações que constam do relatório econômico da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) Brasil, do ano de 2018:

[...] Práticas de corrupção e propina, como as reveladas nos últimos anos [...], fazem com que os recursos públicos sejam desperdiçados e exacerbam as desigualdades de renda, ao permitir que servidores públicos e empresas desviem os recursos do contribuinte. As evidências surgiram principalmente no contexto das contratações públicas, inclusive por empresas estatais, do crédito subsidiado e dos incentivos fiscais para empresas e setores específicos. As concessões de infraestrutura também são vulneráveis ao conluio entre licitantes e à corrupção, pois as estimativas sugerem que doações de campanha de empresas fizeram com que aumentasse significativamente a probabilidade de essas empresas ganharem contratações públicas (Boas et al., 2014). A regulação financeira dos partidos e das campanhas políticas, atualmente em discussão no Brasil, é crucial para evitar que interesses particulares poderosos capturem o processo político, deixando o crescimento menos inclusivo e fazendo com que caia a confiança no governo (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, 2018)

4.2 MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO ADOTADAS PELO BRASIL. LEI ANTICORRUPÇÃO, PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Brasil, ao firmar os seguintes tratados internacionais: **a)** Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE, de 1997, internalizada pelo Decreto nº 3.678 de 2000; **b)** Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, internalizada pelo Decreto nº 4.410, de 2002 e **c)** Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, internalizada pelo Decreto nº 5.687, de 2006, se comprometeu a promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção.

No ano de 2013, surge a Lei nº 12.846, denominada Lei Anticorrupção,

que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e que incrementou o arcabouço legal de medidas de prevenção e combate à corrupção, atribuindo responsabilidade objetiva às empresas corruptoras, conforme previsão do seu parágrafo único, do artigo 1º.

Sendo assim, no âmbito da Lei Anticorrupção, para a responsabilização da pessoa jurídica, basta que se comprove a prática do ilícito, no interesse ou benefício da empresa – de forma exclusiva ou não – e que, a partir daí, causou-se prejuízo ao erário.

Em regra, a responsabilidade da empresa ocorrerá com a identificação dos prepostos envolvidos na prática ilícita. Porém, como a Lei Anticorrupção estabelece a responsabilidade objetiva, é possível a responsabilização da empresa mesmo quando não se identifique o(s) funcionário(s) que praticou(aram) a conduta lesiva.

Portanto, para a responsabilização da pessoa jurídica é necessário apenas que se demonstre a prática do ato de corrupção descrito na Lei e o seu nexo de causalidade com a atuação da empresa.

De acordo com o artigo 3º, da Lei nº 12.846/2013, a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a das pessoas físicas a ela vinculadas que, de algum modo, tenham contribuído para a prática do ilícito.

Isso significa que a apuração das responsabilidades da pessoa jurídica e das pessoas físicas a ela vinculadas, que tenham concorrido para a prática do ato ilícito, ocorrerá de forma totalmente independente.

Desse modo, pode ocorrer que a pessoa física não seja responsabilizada no âmbito criminal e/ou administrativo (improbidade administrativa), mas ainda assim subsistirá a responsabilidade da pessoa jurídica.

Um aspecto que merece destaque na Lei Anticorrupção é que, em seu artigo 7º, inciso VIII, regulamentado pelo Decreto nº 8.420/2015, estabelece a possibilidade de atenuação das sanções às pessoas jurídicas infratoras que contem com programas de integridade (*compliance*).

Essa previsão normativa, decorrente de diretrizes de política criminal

estabelecidas com base nas convenções internacionais acima citadas, na FCPA (*Foreign Corrupt Practices* - Lei Anticorrupção dos Estados Unidos da América) e também na legislação europeia, como a *Bribery Act*, (Legislação Inglesa Anticorrupção), por exemplo, pode atenuar as sanções serem aplicadas às empresa que possuam controles internos destinados à prevenção do cometimento de atos ilícitos, em especial de suborno e corrupção, que são os programas de *compliance*, também chamados de programa de integridade.

Atualmente, os programas de integridade, no início destinados à prevenção de atos de suborno e corrupção, passaram a funcionar como instrumento de prevenção a qualquer tipo de risco legal no âmbito das atividades desenvolvidas pelas empresas.

A exigência para que as empresas implementassem programas de integridade destinados a controlar os riscos de suas atividades partiu do Estado, ao qual são plenamente aplicáveis medidas da mesma natureza, conforme Nieto Martín (2014, p. 17):

Nas últimas duas décadas, a maior parte das grandes empresas implantou um novo instrumento de gestão, os denominados programas de integridade, cujo objetivo é prevenir a realização de comportamentos ilícitos na organização. Com este fim, se desenvolveu toda uma tecnologia de gestão, que sem dúvida pode ser aplicada a outro tipo de organização, como a Administração Pública, por exemplo, com a finalidade de prevenir a corrupção de seus funcionários e dirigentes.

Desse modo, no Brasil, as primeiras linhas para a implementação de programas de integridade pública surgem após a edição da Lei nº 12.846/2013, com a Portaria conjunta da Controladoria Gera da União e do Ministério do Planejamento nº 001, de 10 de maio de 2016, que em seu art. 1º, determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança.

Posteriormente, foi editada a Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta,

autárquica e fundacional, e que, dentre outras coisas, estabelece os requisitos a serem observados para a gestão de risco no processo de contratação pública.

Em 23 de agosto de 2017, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, por meio da Portaria nº 1.287, instituiu o Programa de Fomento à Integridade Pública -Profip⁶, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

De acordo com o previsto no artigo 2º, inciso II, da referida Portaria, entende-se por Programa de Integridade, “o conjunto de mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”. A Portaria também conceituou o risco de integridade como “vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta” (BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Portaria nº 1.287/2017)

Vários Estados da Federação também passaram a adotar medidas de prevenção à corrupção dentre as quais vale destacar a Lei Estadual nº 7.753/2017 (RJ), a Lei Distrital nº 6.112/2018 (DF) e a Lei Estadual nº 15.228/2018 (RS).

No Estado do Paraná, a Lei nº 19.857/2019, de 29 de maio de 2019, instituiu o Programa de Integridade e *Compliance* no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, com o objetivo, dentre outros, de adotar princípios éticos e normas de conduta e certificar seu cumprimento (art. 2º, I), aperfeiçoar a estrutura de governança pública, criar e aprimorar a gestão de riscos e os controles da Administração Pública do Estado do Paraná (art. 2º, IV) e estimular o comportamento íntegro e probo dos agentes públicos e políticos (art. 2º, VI).

Curiosamente, ou não, não foram incluídos na Lei Anticorrupção os partidos políticos, o que permitiu que essas estruturas continuem sendo usadas

⁶ BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. **Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip)**. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>> Acesso em 29 de ago. de 2019.

para práticas corruptas⁷, mesmo após a proibição do financiamento de campanha por parte de empresas privadas⁸, que era um dos principais pilares das práticas de corrupção, tendo em vista que utilizado como moeda de troca para a cobrança de “favores” dos que logravam obter cargos políticos .

Outra lei que merece destaque no sistema legal de combate à corrupção é a Lei nº 8.492/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece sanções civis e administrativas para as práticas dos atos de improbidade, descritos nos seus artigos 9º, 10 e 11.

De acordo com o art. 9º, da Lei nº 8.429/1992, configura ato de improbidade administrativa auferir vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei⁹.

Em conformidade com o art. 10, da Lei nº 8.429/1992, configura ato de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º.

Segundo dispõe o art. 11, da Lei nº 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade,

⁷ CANOFRE, Fernanda, MATTOSO, Camila e BRAGON, Ranier. **Ministro do Turismo é denunciado pelo Ministério Público no caso dos laranjas do PSL**. Publicado em 04 de out. de 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/ministro-do-turismo-e-denunciado-pelo-ministerio-publico-no-caso-dos-laranjas-do-psl.shtml>> Acesso em 20 de out. de 2019.

⁸ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): ADI nº 4.650. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 17/09/2015. Data da Publicação: 24/02/2016.

⁹ Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

As penalidades previstas no artigo 12, da Lei de Improbidade: pagamento de multa civil, dever de ressarcimento do dano, perda de bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, podem inclusive ser aplicadas de forma cumulativa ou não, a depender da gravidade do ato.

De acordo com relatório do Conselho Nacional de Justiça, as Ações de Improbidade Administrativa constantes na base de dados em dezembro de 2013 somavam, entre ações julgadas, pendentes e novas, o total de 8.183 (oito mil cento e oitenta e três), divididas entre as cinco regiões do país, sendo que o maior número de ações está concentrado nas regiões Sudeste e Sul (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), 2015, p. 29).

4.3 CRIME DE CORRUPÇÃO

Além da legislação acima mencionada, os atos de corrupção estão sujeitos à aplicação de sanções penais, nos termos disposição dos artigos 317 (corrupção passiva) e 333 (corrupção ativa), ambos do Código Penal.

No artigo 317, do Código Penal, incrimina-se a conduta do funcionário público que “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

O artigo 327 do Código Penal considera funcionário público, para fins penais, “quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”, mesmo em entidade para estatal ou em “empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”, estabelecendo, em seu parágrafo segundo, causa de aumento de pena quando os autores do crime “forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público”.

O crime de corrupção passiva configura-se tanto com a simples solicitação da vantagem indevida, como com a sua aceitação ou o seu efetivo recebimento, sendo necessário que em qualquer das modalidades (solicitar, receber ou aceitar) a motivação do crime decorra da função pública que o agente exerce ou exercerá, com o propósito de comercializá-la. É indiferente se o ato comercializado pelo funcionário público é lícito ou ilícito (BITENCOURT, 2014, p. 1.375 e 1376).

O crime de corrupção ativa, por sua vez, previsto no artigo 333, do Código Penal, incrimina a conduta de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Desse modo, a configuração do crime de corrupção ativa ocorre com a simples oferta ou promessa de vantagem indevida pelo agente, pouco importando se o funcionário público a recuse (DA COSTA JUNIOR, 1989, p. 518).

A criminalização dessas condutas (corrupção passiva e ativa) tem por objetivo tutelar a Administração Pública, especialmente a moralidade e a probidade administrativa (BITENCOURT, 2014, p. 1.374 e 1.450).

No que diz respeito à vantagem indevida, se refere a toda vantagem (qualquer ganho ou benefício) recebida pelo funcionário público que não esteja prevista em lei. Conforme ressalta Bitencourt (2014, p. 1.452), para caracterizar a vantagem indevida é preciso que se configure o comércio da função, a mercancia da função pública.

Cumprido destacar que nem toda dádiva ou presente importa necessariamente em corrupção, devendo ser observados critérios de razoabilidade e proporcionalidade, tendo em conta os limites estabelecidos na legislação pertinente sobre a concessão de presentes aos agentes públicos, em especial o código de conduta que rege sua atividade.

5. LIMITES DO LOBBY E CRIME DE CORRUPÇÃO

Conforme Mancuso e Gozetto (2011, p.120), a palavra lobby já foi incorporada no vocabulário cotidiano informal de maneira bastante abrangente, utilizada para caracterizar a defesa de interesses perante qualquer indivíduo que tenha poder de tomar determinada decisão, enquanto que na literatura acadêmica é utilizada de forma mais restrita, para designar a defesa de interesses perante membros do poder público, que possuam a prerrogativa de tomar decisões.

O lobby trata-se de uma representação técnica e especializada, distinta da representação de caráter não especializado exercida pelos políticos eleitos. Ainda que represente a determinados interesses, o lobista possui informações e conhecimentos técnicos e políticos especializados, extremamente úteis ao processo de decisão política (GRAZIANO, 1996)

Ainda que muitas vezes o lobby seja mal visto pela sociedade, em geral por muitos profissionais lobistas estarem vinculados a práticas ilícitas, como bem explanam Mancuso e Gozetto (2011, p. 122), não pode deve ser considerado ilícito por natureza, sob pena de prejudicar o aprofundamento de sua análise e, portanto, ainda que não se possa desprezar o vínculo entre lobby e práticas ilegais, vinculá-lo exclusivamente a esse tipo de prática significaria abandonar as contribuições positivas que pode gerar.

Conforme citado acima, a prática regular do lobby possui amparo legal e constitucional, a fim de que seja utilizado pelos segmentos sociais na defesa dos seus interesses junto ao poder público, possibilitando-os a participar do processo de decisão política.

Assim, o lobby, quando exercido de maneira lícita, pode constituir um instrumento democrático de representação de interesses, apto a contribuir no processo de decisão política e ao bom funcionamento do sistema político como um todo (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p.122).

Portanto, não seria necessário e nem desejável eliminar a prática de lobby exercida licitamente, tendo em vista que útil ao aprimoramento da qualidade das decisões políticas, porquanto tem a capacidade de trazer ao

processo decisório a visão de diferentes atores sociais (MANCUSO, 2005, p. 2).

Em que pese poder trazer contribuições positivas ao processo democrático, o lobby também traz alguns problemas, especialmente no que se refere à igualdade política, relacionados ao “desequilíbrio entre os *lobbies* atuantes e a concessão de privilégios injustificáveis a interesses determinados”, de segmentos que possuem maior capacidade de deslocar recursos, especialmente financeiros, em seu benefício (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p.124).

Desse modo, o principal desafio é dotar as instituições de mecanismos que, concomitantemente, combatam o *lobby* ilícito, potencializem as contribuições positivas do *lobby* lícito, e equilibrem o favorecimento injustificável de alguns interesses especiais (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p.125).

No que diz respeito ao lobby e a corrupção, conforme Graziano (1996), tendem a excluir-se mutuamente, vez que o lobby é um empreendimento caro e de resultados incertos e, portanto, não haveria necessidade de arcar com algo tão dispendioso se houvesse a possibilidade de utilização de meios mais diretos e eficazes, ressaltando-se que nos locais onde impera a corrupção sistêmica há pouco espaço para o lobby.

Nesse sentido, enquanto no Brasil não se regulamenta adequadamente essa atividade, ainda que na prática integre o cotidiano da realidade política nacional, acaba-se abrindo espaço para o seu exercício de forma ilícita, que, quando envolva o oferecimento de vantagem indevida aos agentes públicos envolvidos no processo de decisão política, pode configurar a prática do crime de corrupção (passiva e ativa). Além disso, o exercício ilícito do lobby pode configurar também os crimes de tráfico de influência, fraude a licitação, dentre outros.

Assim, enquanto não há regulamentação expressa no Brasil, o exercício do lobby deve ser efetivado com observância das disposições constitucionais e demais leis pertinentes ao relacionamento entre as esferas pública e privada, da ética e da transparência, destacando-se os seguintes princípios para transparência e integridade na prática do lobby, formulados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

- 1) Os países devem oferecer condições equitativas, concedendo a todos os interessados acesso justo e equitativo ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas;
- 2) As regras e diretrizes sobre lobby devem abordar as preocupações de governança relacionadas às práticas de lobby e respeitar os contextos sócio-políticos e administrativos;
- 3) As regras e diretrizes sobre lobby devem ser consistentes com os quadros normativos e regulamentares mais amplos;
- 4) Os países devem definir claramente os termos 'lobby' e 'lobista' quando considerarem ou desenvolverem regras e diretrizes sobre lobby;
- 5) Os países devem fornecer um grau adequado de transparência para garantir que funcionários públicos, cidadãos e empresas possam obter informações suficientes sobre atividades de lobby;
- 6) Os países devem permitir que as partes interessadas - incluindo organizações da sociedade civil, empresas, mídia e público em geral - promovam atividades de lobby;
- 7) Os países devem promover uma cultura de integridade nas organizações públicas e na tomada de decisões, fornecendo regras e diretrizes claras de conduta para os funcionários públicos;
- 8) Os lobistas devem cumprir os padrões de profissionalismo e transparência; eles compartilham a responsabilidade de promover uma cultura de transparência e integridade no lobby;
- 9) Os países devem envolver atores-chave na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para alcançar a integridade;
- 10) Os países devem revisar periodicamente o funcionamento de suas regras e diretrizes relacionadas ao lobby e fazer os ajustes necessários à luz da experiência (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, 2013).

6. CONCLUSÃO

É no âmbito do complexo “jogo de poder”, em que os distintos agentes envolvidos exercem poder e influência uns sobre os outros, que se desenvolve o processo de decisão política (LINDBLOM, 1981).

O lobby é um instrumento importante de participação política, que se insere nessa disputa entre os agentes, com a finalidade de defender os interesses de determinado grupo no processo de decisão política, e que deve ser visto, quando exercido de forma lícita, como uma atividade especializada que tem por objetivo enriquecer o debate necessário ao processo decisório, agregando informações e dados que auxiliam na decisão final do poder público.

Um dos grandes desafios do lobby é equilibrar as disputas ocorridas no jogo do poder, concedendo a possibilidade de participação de todos os interessados em participar do processo de decisão política, em especial quando diretamente afetados por ele. Para tanto, se faz necessário avançar no processo de regulamentação da atividade do lobby, que deve estar pautado pelo amplo acesso dos mais diversos segmentos sociais ao processo decisório, observando diretrizes de ética, transparência e integridade.

Assim, a regulamentação do lobby, além de permitir o amplo acesso dos segmentos sociais ao processo decisório, deve também estar voltada à prevenção de práticas ilícitas, em especial o oferecimento de vantagem indevida aos agentes públicos envolvidos, que pode configurar o crime de corrupção.

Desse modo, é preciso que a sociedade brasileira participe desse processo de regulamentação da atividade do lobby e exija dos agentes políticos o devido engajamento para que seja aprovada uma normativa direcionada a esses objetivos, já que independentemente disso, na prática o lobby segue fluindo cotidianamente nos corredores das instituições políticas.

Pode-se afirmar, portanto, que a atividade do lobby, quando exercida licitamente, com ética e transparência, pode ampliar a participação no processo de decisão política, concedendo maior acesso das partes interessadas na formulação e implementação de políticas públicas e de proposições legislativas, o que pode ser facilitado inclusive pela tecnologia existente na atualidade.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. **Código de Conduta da Alta Administração Federal**, de 21 de agosto de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm Acesso em 05 de dez. de 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. 2015. Página 29. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>> Acesso em 27 de out. de 2019

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002**. Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4334.htm Acesso em 05 de dez de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. **Decreto 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em 05 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.** Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm Acesso em 05 de dez. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Grupos de interesse (lobby):** a possibilidade de regulação jurídica no Brasil. Brasília: Uniceub, 2009. (Série Pensando o Direito, nº 8).

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.202/2007.** Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>> Acesso em 20 de out. de 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADI nº 4.650. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 17/09/2015. Data da Publicação: 24/02/2016. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>> Acesso em 03 de dez. de 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. APN 307-3/DF. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. Data do Julgamento: 13/12/1994. Data da publicação: 13/10/1995. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324295>>
Acesso em 03 de dez. de 2019.

AGRA, Walber de Moura. Comentário ao art. 1º, II. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo W.; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, página 119.

BATISTI, Beatriz Miranda. **Compliance e Corrupção: análise de risco e prevenção das empresas em face dos negócios públicos**. Curitiba: Editora Juruá, 2017, página 32.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal Comentado**. Saraiva. 8ª Edição. São Paulo. 2014.

BULLA, Beatriz. SERAPIÃO, Fábio e BRANDT, Ricardo. **A maior delação da Lava Jato**. Disponível em <<https://infograficos.estadao.com.br/politica/a-maior-delacao-da-lava-jato/>> Acesso em 03 de dez. de 2019.

CANOFRE, Fernanda, MATTOSO, Camila e BRAGON, Ranier. **Ministro do Turismo é denunciado pelo Ministério Público no caso dos laranjas do PSL**. Publicado em 04 de out. de 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/ministro-do-turismo-e-denunciado-pelo-ministerio-publico-no-caso-dos-laranjas-do-psl.shtml>> Acesso em 20 de out. de 2019.

DA COSTA JUNIOR, Paulo José. **Comentários ao Código Penal**. Parte especial. Volume 3. Saraiva. São Paulo. 1989.

GRAZIANO, Luigi. **O lobby e o interesse público**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 12 Nº 35. Versão revista da conferência proferida no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1996. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v12n35/35luigi.pdf>> Acesso em 04 de dez. de 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Percepções Sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: Convergências e Divergências**. 2015, página 51. Disponível em <<https://abrig.org.br/wp-content/uploads/2018/07/IPEA.pdf>> Acesso em 24 de out. de 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Lobby e democracia no Brasil**. Revista Comciencia. 2005. Disponível em http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/2005/07/09_impr.shtml . Acesso em 05 de dez. de 2019.

MANCUSO, Wagner Pralon e GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. **Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?** ORGANICOM: Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Pública da Universidade de São Paulo (USP). Ano 8. Número 14. Primeiro Semestre de

2011. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139088/134437> Acesso em em 05 de dez. de 2019.

NIETO MARTÍN, Adán Nieto y MAROTO CALATAYUD, Manuel. **Public Compliance. Prevención de la corrupción em Administraciones Públicas y Partidos Políticos**. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **O custo da corrupção: trilhões de dólares são perdidos anualmente, diz Guterres**. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>>. Acesso em 25 de ago. de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Transparência e integridade na prática do lobby**. 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>> Acesso em 04 de dez. de 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**, 28 de fevereiro de 2018. Página 35. Disponível em < https://www.oecd-ilibrary.org/economics/relatorios-economicos-ocde-brasil-2018_9789264290716-pt> Acesso em 20 e out. 2019.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **A Corrupção e a Economia Global**. Kimberly Ann Elliot (org.). A economia política da corrupção. Brasília, Editora UNB, 2002.

SANTOS, Luis Alberto dos. **Regulamentação das Atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse e no ciclo de políticas públicas – Análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Tese de doutorado pela Universidade de Brasília, 2007. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521115>> Acesso em 01 de dez. de 2019.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge e SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Disponível em <https://www.transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>>. Acesso em 24 de ago. de 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Índice de Percepção da Corrupção 2018. Disponível em <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/tibr-downloads/CPI-2018.pdf>>. Acesso em 12 de out. de 2019.

ANEXO
DECLARAÇÃO DE AUTORIA E DE RESPONSABILIDADE

DECLARAÇÃO DE AUTORIA E DE RESPONSABILIDADE

Eu, **NAPOLEÃO LOPES JUNIOR**, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/PR sob nº 42.368, declaro, para fins de submissão do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) / Monografia do Curso de Especialização em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR) é original, inédito e não foi objeto de submissão, no presente momento, a nenhum periódico, apostila, curso, material didático, ou qualquer outra forma que o tire do ineditismo e originalidade.

Declaro também, na qualidade de autor do manuscrito/trabalho científico "**LIMITES DO LOBBY E CORRUPÇÃO NO PROCESSO DE DECISÃO POLÍTICA**", que participei da construção e da formação deste estudo, e assumo a responsabilidade pública pelo conteúdo deste.

Curitiba, 12 de fevereiro de 2020.



Napoleão Lopes Junior
CPF nº 037.761.129-80