FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Legitimidade do lobby na democracia brasileira sob a ótica do Direito Empresarial

Maria Luíza Bittar Khouri

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 31.01.2025

1. Tema, Contexto e Delimitação de Escopo

1.1 Contextualização e Recorte Temático

O presente trabalho analisa a legitimidade do *lobby* na democracia brasileira sob a ótica do Direito Empresarial. A proposta é examinar os limites jurídicos e éticos dessa prática no Brasil, com foco na atuação de empresas e associações empresariais, além de explorar os desafios e oportunidades de uma possível regulamentação.

Em democracias consolidadas, o *lobby* é reconhecido e regulamentado como instrumento legítimo de participação política. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa prática é disciplinada desde 1946 pelo *Federal Regulation of Lobbying Act*, que passou por diversas atualizações ao longo do tempo. No Canadá e em países da União Europeia, existem registros formais de lobistas e exigências de relatórios periódicos sobre suas interações com agentes públicos. Esses modelos servem de referência para compreender como garantir transparência sem restringir a liberdade de expressão ou a participação legítima de grupos privados no processo político.

No Brasil, a ausência de um marco normativo específico gera insegurança jurídica tanto para as empresas que buscam defender seus interesses quanto para os agentes públicos que formulam políticas. Essa lacuna pode confundir práticas legítimas de *advocacy* com tráfico de influência ou corrupção, o que compromete a transparência e a equidade no acesso

a tomadores de decisão. O setor empresarial desempenha um papel central na dinâmica do *lobby*, pois influencia normas e regulamentos de grande impacto na economia e na concorrência.

Todavia, a falta de diretrizes claras sobre essa prática levanta questionamentos importantes acerca dos limites da defesa de interesses privados, dos mecanismos para se garantir um exercício ético e transparente do *lobby* e de como se pode evitar a captura regulatória, assegurando equilíbrio na representação de interesses. No entanto, essa mesma ausência de regras também suscita dúvidas críticas sobre até onde vai a defesa de interesses privados, especialmente no que se refere à possível captura regulatória e ao desequilíbrio de poder entre grandes corporações e a sociedade civil.

A literatura acadêmica sugere que a regulação do *lobby* pode fortalecer a democracia ao garantir transparência e *accountability*. Porém, alerta que um modelo regulatório mal planejado cria barreiras artificiais à participação de certos grupos, favorecendo grandes corporações em detrimento de pequenas e médias empresas e da sociedade civil organizada. Além disso, um sistema regulatório eficiente deve levar em conta as diferenças entre setores econômicos e como se dá a dinâmica de poder entre diversos atores sociais.

Quando exercido de maneira legítima, o *lobby* pode contribuir de modo positivo para a formulação de políticas públicas, fornecendo informações técnicas e especializadas aos governantes. Nesse cenário, torna-se imprescindível avaliar de que forma o *lobby* pode ser legitimado no Brasil, em conformidade com princípios constitucionais, normas de Direito Empresarial e melhores práticas internacionais. Tudo isso deve ser feito sem perder de vista o equilíbrio necessário entre a participação privada na elaboração de políticas e a proteção do interesse público.

1.2 Questão Central de Pesquisa

A pesquisa buscará responder à seguinte questão central: como o *lobby* empresarial pode ser legitimado na democracia brasileira, considerando os marcos normativos existentes, os princípios do Direito Empresarial e a necessidade de transparência para a garantia de um

processo decisório legítimo? Para chegar a uma resposta mais completa, o estudo irá explorar aspectos complementares que ajudam a entender os limites e as características do *lobby* no contexto nacional.

Em primeiro lugar, busca-se identificar quais são os limites razoáveis para a atuação do *lobby*, de modo a conciliar o interesse privado das empresas com o interesse público, garantindo que a influência exercida não ultrapasse a fronteira da legitimidade. Além disso, será abordada a relação entre a eficácia do *lobby* e a transparência nas interações entre empresas e poder público, com ênfase na prevenção de abusos de poder ou influências indevidas.

Em segundo lugar, pretende-se avaliar até que ponto, dentro do sistema democrático brasileiro, o *lobby* pode influenciar decisões políticas e administrativas sem afetar a credibilidade das instituições. Em terceiro lugar, será analisado se a transparência é de fato condição fundamental para legitimar o *lobby* e como isso pode ser assegurado na prática.

Nesse mesmo contexto, serão avaliados os limites jurídicos e éticos do *lobby* empresarial à luz da legislação nacional, como o Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, bem como os princípios do Direito Empresarial, especialmente governança corporativa e *compliance*. Esse arcabouço normativo demarca as fronteiras para um *lobby* ético, prevenindo riscos como captura regulatória e tráfico de influência – desafio crucial na construção de um marco regulatório adequado.

O estudo também busca compreender os riscos de uma regulamentação que seja, ao mesmo tempo, demasiadamente restritiva (inibindo a participação legítima de diferentes atores econômicos) ou excessivamente permissiva (podendo abrir espaço para abusos). Por fim, serão examinados modelos estrangeiros para extrair lições úteis e discutir como uma eventual regulamentação nacional pode incentivar práticas de integridade e governança corporativa na relação entre empresas e setor público. Nesse processo, considera-se também de que maneira o Brasil pode se alinhar a padrões internacionais sem desconsiderar suas peculiaridades políticas e econômicas.

1.3 Modelo de Pesquisa Predominante

A pesquisa adota uma abordagem jurídico-institucional, valendo-se do método dedutivo por meio da análise dogmática de normas e princípios aplicáveis ao tema, e do método comparado, ao observar como países como Estados Unidos, Canadá e as nações da União Europeia regulam o *lobby*. O objetivo é avaliar a possibilidade de adaptar essas experiências ao contexto brasileiro, levando em conta o recorte específico do *lobby* empresarial, que se distingue de outras formas de *advocacy* (como aquelas exercidas por organizações da sociedade civil, sindicatos ou associações de classe). Serão consideradas práticas de *lobby* nos âmbitos federal, estadual e municipal, pois a influência empresarial se manifesta em todas as esferas de governo.

2. Quesitos, Fontes de Pesquisa e Formas de Acesso

Para cumprir seus objetivos, a pesquisa será organizada em torno de três grandes eixos analíticos. No primeiro, será feita a contextualização fática, oferecendo um panorama do *lobby* no Brasil e comparando-o com modelos regulatórios estrangeiros. Em seguida, o referencial teórico-normativo abordará os limites jurídicos e éticos do *lobby* empresarial, além de incluir conceitos de *compliance* e governança corporativa. Por fim, na abordagem analítica, o estudo examinará propostas de regulamentação do *lobby* no Brasil e seus possíveis impactos na competitividade empresarial e na formulação de políticas públicas.

As fontes de pesquisa vão incluir leis brasileiras (Código Penal, Lei de Improbidade Administrativa, Lei Anticorrupção, entre outras), normas internacionais e relatórios de órgãos reguladores estrangeiros, além de estudos acadêmicos em Direito, Ciência Política e Administração. Também serão consideradas decisões judiciais relacionadas a tráfico de influência, corrupção e improbidade, para identificar parâmetros correlacionados ao *lobby* empresarial. O acesso a essas fontes se dará por meio de bases de dados legislativas e judiciais, bibliotecas digitais, institutos de pesquisa e repositórios online de publicações científicas nacionais e internacionais.

3. Relevância Prática, Caráter Inovador e Potencial de Impacto

3.1 Relevância Prática

A falta de regulamentação clara do *lobby* no Brasil gera insegurança jurídica e dificulta a adoção de práticas empresariais eficazes e éticas. Ao oferecer uma análise detalhada dos aspectos jurídicos e éticos da advocacia de interesses, esta pesquisa pode apontar caminhos para projetos legislativos que ampliem a transparência e tragam previsibilidade a empresas, associações e outros grupos de interesse. Um ambiente regulatório mais definido também favorece a competição justa, ao evitar que grandes corporações se beneficiem da falta de clareza das regras.

Com o avanço da internacionalização dos negócios, muitas empresas multinacionais já seguem padrões internacionais de governança corporativa, nos quais existem normas claras sobre a interação com o setor público — inclusive na atuação de lobistas. Assim, a criação de um marco regulatório alinhado ao contexto brasileiro poderia aproximar o país das melhores práticas internacionais e, consequentemente, reforçar sua atratividade para investimentos estrangeiros.

3.2 Caráter Inovador

Este projeto distingue-se pela abordagem interdisciplinar, que reúne elementos de Direito Empresarial, Direito Público e Ciência Política. Esse olhar múltiplo permite compreender de modo mais amplo a relação entre empresas, interesses privados e processo decisório governamental. Ao mesmo tempo, facilita incluir discussões sobre governança corporativa, *compliance* e *accountability*, analisando como as empresas podem adotar padrões rígidos de conduta ao defender seus interesses.

Adicionalmente, o estudo envolve uma avaliação de propostas de regulação estatal e de exemplos internacionais, sugerindo soluções que equilibrem a participação legítima do setor empresarial com a proteção do interesse público.

3.3 Potencial de Impacto

Os resultados desta pesquisa podem trazer contribuições em três esferas. No âmbito acadêmico, há a possibilidade de aprofundar o debate sobre regulação de interesses e o papel do Direito Empresarial na preservação da lisura dos processos decisórios. No âmbito regulatório, a definição de diretrizes claras sobre o exercício do *lobby* pode orientar legisladores e órgãos de fiscalização, suprindo uma carência normativa que hoje gera incertezas. Finalmente, na esfera empresarial, as conclusões deste estudo podem ajudar empresas e associações setoriais a entender melhor os limites jurídicos e éticos de sua atuação, estimulando práticas mais sólidas de *compliance* e relacionamento institucional, e aumentando a legitimidade de suas demandas junto ao poder público.

4. Familiaridade com o Projeto de Pesquisa

Recentemente fui nomeada para exercer o cargo de chefe de gabinete do Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e futuramente quando migrar para a iniciativa privada, quero trabalhar com a área de relações institucionais em meu futuro escritório.

Sempre me interessei muito por essa área e esse projeto de pesquisa será a oportunidade de aprofundar meus estudos em relações institucionais e combinar com os aprendizados do Mestrado na linha de Direito dos Negócios. Por fim, meu objetivo final é transformar meu trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em um livro e publicá-lo, pois quero ser referência nesta área.

4. Bibliografia Preliminar

A pesquisa será fundamentada em bibliografia nacional e internacional que trate da legitimidade do *lobby*, do conjunto de normas jurídicas associadas ao tema e das melhores práticas de governança corporativa. Incluirá obras que examinem a regulação do *lobby* em outras jurisdições, artigos acadêmicos sobre a realidade brasileira e estrangeira e publicações específicas sobre *compliance* empresarial. Exemplos (em formato genérico) incluem:

1. SCHERBARTH, Federico. El contrato de lobby: sobre su existencia y a necessidade de sua recepción normativa. Disponível em:

https://riu.austral.edu.ar/bitstream/handle/123456789/3012/El%20contrato%20de%20lobby.pdf?sequence=1 . Acesso em: 21 dez. 2024.
2. EACHOUT, Zephyr. The forgotten law of lobbying. Election Law Journal, v. 13, n. 4, 2014. Disponível em: http://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/622. Acesso em: 21 dez. 2024.
3. MCDOWELL, Banks. The legality of lobbying contracts. Boston University Law Review, v. 41, n. 1, p. 54–68, 1961. Disponível em: https://heinonline.org. Acesso em: 21 dez. 2024.
4. TJ-DF. APC: 20130110237307 DF 0006637-41.2013.8.07.0001. Relatora: Simone Lucindo. Julgado em: 14 ago. 2014. 1ª Turma Cível. Publicado no DJE: 22 ago. 2014. p.45. Anuário ORIGEM. Disponível em: https://anuarioorigem.com.br/#:~:text=O%20Anu%C3%A1rio%20ORIGEM%20traz%20o%20perfil%20dos%20principais,especializados%20e%20entidades%20do%20terceiro%20setor%20de%20%C3%A2 .Acesso em: 21 dez. 2024.
5. TRIST v. Child. 88 U.S. 441 (1874). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/88/441/. Acesso em: 21 dez. 2024.
6. BROWN v. Brown. 291 U.S. 193 (1934). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/291/193/. Acesso em: 21 dez. 2024.
7. CHILE. Ley Nº 20.730. Regula o lobby e as gestões que representem interesses particulares perante as autoridades e funcionários. Aprovada em 08 mar. 2014. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1057048. Acesso em: 21 dez. 2024.
8. MÉXICO. Regulamentações sobre registro de lobistas. Exige registro e divulgação detalhada de atividades de lobby. Disponível em: https://www.senado.gob.mx. Acesso em: 21 dez. 2024.
9.UNIÃO EUROPEIA. Transparency Register. Registro para interações entre lobistas e autoridades públicas. Disponível em: https://ec.europa.eu/transparencyregister/. Acesso em: 21 dez. 2024.
10.ESTADOS UNIDOS. Federal Regulation of Lobbying Act, 1946. Lei que estabelece o registro obrigatório de lobistas perante o Congresso. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/topn/federal_regulation_of_lobbying_act. Acesso em: 21 dez. 2024.

11. ESTADOS UNIDOS. Lobbying Disclosure Act of 1995. Define regras claras para a prática bdo lobby, incluindo divulgação periódica de atividades. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/1060. Acesso em: 21 dez. 2024

5. Cronograma de Execução

- Pesquisa Bibliográfica: 20 horas
- Pesquisa e Análise Normativa: 30 horas
- Pesquisa jurisprudencial: 20 horas
- Leitura bibliográfica e fichamentos: 70 horas
- Redação do trabalho: 150 horas
- Consolidação e Revisão: 40 horas
- Formatação final e depósito:20 horas
- Total de horas: 350 horas
- Obs: Todas as etapas do trabalho serão realizadas no ano de 2025