

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

**COMPLIANCE E ÉTICA NA ATIVIDADE DE LOBBY: UMA ANÁLISE
COMPARADA ENTRE O BRASIL E OUTROS MODELOS
INTERNACIONAIS**

Matheus de Sousa Teles ¹

Eveline de Castro Correia²

RESUMO

Este artigo analisa a prática do lobby/lobbying³ sob a perspectiva do compliance⁴ e da ética, comparando os modelos regulatórios do Brasil, Chile e Estados Unidos. Explora-se o conceito de lobby, sua relevância no processo político e os desafios éticos e legais associados, com foco na transparência e na integridade. A análise comparativa, estruturada em quadros, examina categorias como legislação principal, registro obrigatório, relatórios financeiros, códigos de conduta, penalidades e ênfase em compliance. No contexto brasileiro, utilizam-se como referências o Código de Conduta da Alta Administração Federal e o Projeto de Lei nº 1202/2007 (atual PL nº 2.914/2022), complementados por diretrizes da OCDE e da Transparência Internacional. A análise é enriquecida por estudos de caso nacionais e internacionais, que ilustram a atuação do lobby em diferentes cenários. Uma análise crítica dos modelos regulatórios destaca seus pontos fortes e fracos, culminando em uma proposta normativa para o Brasil, inspirada nas melhores práticas internacionais, visando maior transparência e controle ético na atividade de lobby

Palavras-chave: lobby. compliance. ética. relações institucionais. poder legislativo.

¹ Matheus de Sousa Teles; Especialista; matheustelesadv@outlook.com.

² Eveline de Castro Correia; Mestra; eveline.crr@gmail.com.

³ A palavra lobby, de origem inglesa, significa corredor. O lobbying é a prática dos membros de grupos que se acercam de burocratas ou parlamentares, nos corredores do Congresso ou dos grandes hotéis onde estes se hospedam, na tentativa de influenciar-lhes as decisões.

⁴ O termo Compliance advém do verbo em inglês "to comply", relativo a agir de acordo com determinada regra, norma interna ou atendimento a um comando. "Being in compliance to" significa estar em conformidade com as regras.

ABSTRACT

This article examines lobbying through the lens of compliance and ethics, comparing regulatory models in Brazil, Chile, and the United States. It explores the concept of lobbying, its role in the political process, and the associated ethical and legal challenges, emphasizing transparency and integrity. A comparative analysis, structured in tables, examines categories such as main legislation, mandatory registration, financial reporting, codes of conduct, penalties, and focus on compliance. In the Brazilian context, the Code of Conduct of the Federal High Administration and Bill No. 1202/2007 are referenced, alongside OECD and Transparency International guidelines. The analysis is enriched by national and international case studies illustrating lobbying practices in different contexts. A critical review of regulatory models highlights their strengths and weaknesses, culminating in a normative proposal for Brazil, inspired by international best practices, to enhance transparency and ethical control in lobbying activities.

Keywords: Lobbying. Compliance. Ethics. Institutional Relations. Legislative Branch.

1 INTRODUÇÃO

A atividade de lobby, compreendida como a representação organizada de interesses junto ao poder público, é um pilar da participação democrática, mas frequentemente associada a práticas obscuras e antiéticas. No Brasil, a ausência de regulamentação específica, apesar do reconhecimento da profissão pelo Ministério do Trabalho, intensifica debates sobre a necessidade de normas que promovam transparência sem restringir o direito de petição. O Projeto de Lei nº 1202/2007, atual PL nº 2.914/2022, aprovado na Câmara em 2022 e em tramitação no Senado, sinaliza um esforço para alinhar o Brasil aos padrões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que condiciona a adesão do país à adoção de diretrizes claras para o lobby.

Este artigo analisa criticamente a regulamentação do lobby no Brasil, Estados Unidos e Chile, com ênfase nos desafios éticos e legais e na integração do compliance como ferramenta de governança. A análise comparativa explora legislações, sistemas de registro, relatórios financeiros, códigos de conduta, penalidades e o foco regulatório, utilizando quadros comparativos para destacar pontos fortes e fracos. Estudos de caso nacionais e internacionais ilustram os impactos do lobby, enquanto diretrizes da OCDE e da Transparência Internacional enriquecem o debate. Com base nisso, propõe-se uma regulamentação normativa para o Brasil que equilibre transparência, ética e acesso democrático, evitando a burocratização temida por entidades como o Instituto de Relações Governamentais (Irelgov).

A análise combina revisão bibliográfica, estudo documental e comparação entre sistemas regulatórios, utilizando quadros comparativos e estudos de caso para ilustrar a aplicação prática do lobby. O objetivo é propor uma normativa para o Brasil que integre as melhores práticas internacionais, promovendo um sistema de lobby ético e transparente.

2 Conceitos Fundamentais do Lobby

O lobby, entendido como a representação organizada de interesses para influenciar decisões públicas, é uma prática legítima em democracias consolidadas,

reconhecida como um corolário do direito de petição. Conforme Farhat (2007, p. 45), o lobby consiste em “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Essa definição destaca sua função de fornecer informações técnicas e perspectivas setoriais, enriquecendo o processo político. Contudo, as práticas e percepções do lobby variam significativamente conforme o contexto jurídico e cultural de cada país, influenciando sua regulamentação e aceitação social.

Nos Estados Unidos, o lobby é protegido pela Primeira Emenda⁵ e regulamentado pelo *Lobbying Disclosure Act* de 1995⁶, que exige registro obrigatório de lobistas, relatórios financeiros trimestrais e divulgação de clientes, promovendo transparência e *accountability*.⁷ No Chile, a Lei no 20.730 de 2014 enfatiza a probidade e a publicidade das interações entre lobistas e agentes públicos, exigindo registro e divulgação de agendas, com foco na simplicidade e acesso público. No Brasil, a ausência de regulamentação específica gera ambiguidades, com o lobby sendo regulado indiretamente por normas como a Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/2011) e o Código de Conduta da Alta Administração Federal (Decreto no 1.171/1994). Essa lacuna contribui para uma percepção negativa, frequentemente associando o lobby a práticas ilícitas, à corrupção e ao tráfico de influências e a atividades escusas, especialmente após escândalos como a Operação Lava Jato⁸. Andréa Cristina de Jesus Oliveira conceitua esse fenômeno de “a face negativa do lobby”.

⁵ Constitution Annotated. *Analysis and Interpretation of the U.S. Constitution*. Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt1-7-13-5/ALDE_00013494/

⁶ UNITED STATES. *Lobbying Disclosure Act of 1995*. Washington: Site Oficial do *Office of the Clerk* da Câmara dos Representantes dos EUA. 1995 Disponível em: <<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.pdf>>

⁷ Accountability é um termo inglês utilizado para descrever as práticas relacionadas à prestação de contas.

⁸ Investigação criminal realizada em 2014 pela Polícia Federal do Brasil que começou como uma investigação sobre lavagem de dinheiro e se expandiu para a corrupção na estatal Petrobras e em outras empresas privadas. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato>

O estigma que o *lobbying* carrega está relacionado ao fato de a atividade aparecer associada a escândalos, a licitações direcionadas, propinas e obras superfaturadas. E os protagonistas dessas histórias, no Brasil e no exterior, tem sido na maioria das vezes empresas e autoridades públicas. Esses fatos reforçam a imagem do lobby como ilegítimo e ilegal. (OLIVEIRA, 2004).

No Brasil, a prática do lobby assume formas variadas, refletindo a diversidade de atores que buscam influenciar o poder público, conforme destacado pela Câmara dos Deputados (2022). Entidades governamentais, como estados e municípios, engajam-se no lobby público, articulando junto ao governo federal para assegurar recursos ou políticas favoráveis, como governadores que negociam verbas para infraestrutura. Empresas, como Petrobras ou Vale, praticam o lobby institucional, buscando moldar regulamentações setoriais, como políticas energéticas ou minerais, que impactam diretamente suas operações. Já o lobby privado é conduzido por firmas de consultoria ou escritórios de advocacia, que representam múltiplos clientes, defendendo, por exemplo, interesses da indústria farmacêutica em questões regulatórias. Por sua vez, associações profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou a Confederação Nacional da Indústria (CNI), promovem o lobby classista, defendendo os interesses coletivos de seus membros para fortalecer sua influência no processo decisório. Essa multiplicidade de formas demonstra a amplitude do lobby no Brasil, englobando desde entes públicos até organizações de classe. Contudo, as diferenças entre os modelos brasileiro, americano e chileno revelam o peso do contexto jurídico e cultural na regulamentação dessa prática. Enquanto os Estados Unidos e o Chile contam com normas claras que promovem transparência e ética, o Brasil ainda enfrenta o desafio de superar a estigmatização do lobby e construir um marco regulatório que concilie participação democrática com integridade.

3 Papel do Lobby no Processo Político

O lobby, entendido como a representação organizada de interesses para influenciar decisões públicas, desempenha um papel central no processo político das democracias modernas, funcionando como um canal legítimo de participação que

enriquece o debate e promove decisões mais informadas e representativas. Longe de ser uma prática inerentemente ilícita, o lobby permite que grupos diversos — empresas, associações civis, sindicatos ou cidadãos organizados — apresentem informações técnicas, perspectivas setoriais e argumentos qualificados aos tomadores de decisão, contribuindo para a formulação de políticas públicas equilibradas. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca que o lobbying é um “ato legítimo de participação política”, essencial para incluir múltiplos stakeholders no processo decisório, desde que ancorado em transparência e ética.

Associar o lobby exclusivamente à defesa ilícita de interesses significaria desprezar as contribuições positivas que ele pode proporcionar ao processo democrático, pois, quando exercido de forma lícita, ele se alinha perfeitamente ao ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito, fundamentado no pluralismo político.

Conforme Jack Correa (In: SELIGMAN; MELO, 2018, p. 228):

Se o público e o privado fossem porções estanques e cada um cumprisse o seu papel, poderíamos negar que essa influência fosse necessária. Todavia, a relação entre público e privado é, na essência, uma relação de complementação necessária. Melhor explicando: um Estado cada vez mais regulador das atividades econômicas precisa ser ‘balizado’ e informado para que a sua mão pesada não estrangule a gestão dos agentes produtivos.

Dessa forma, os profissionais de lobby atuam como verdadeiros tradutores, intermediando uma troca estratégica de informações para buscar o equilíbrio entre os interesses privados e públicos.

A relevância do lobby no processo político manifesta-se em sua capacidade de equilibrar interesses diversos, evitando que decisões sejam dominadas por visões unilaterais. Ele atua como um vetor de expertise, fornecendo aos legisladores e reguladores dados técnicos e contextuais que nem sempre estão acessíveis nos aparatos governamentais. Nos Estados Unidos, por exemplo, a National Rifle Association (NRA) tem exercido um lobbying poderoso para influenciar a legislação sobre controle de armas, mobilizando doações de campanha e campanhas de base

para pressionar congressistas a priorizar os direitos previstos na Segunda Emenda⁹. Esse esforço foi determinante em bloquear propostas de restrições mais rigorosas após eventos como tiroteios em massa, ilustrando como o lobby pode moldar a agenda legislativa em nível federal e estadual.

Outro exemplo prático é o lobbying pela legalização da cannabis nos Estados Unidos, onde coalizões de empresas, como a Amazon¹⁰, ativistas e pesquisadores influenciaram políticas nacionais e estaduais. No Brasil, o lobby classista da Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem influenciado políticas industriais, como incentivos fiscais para setores específicos, enquanto o lobby público de governadores, como na negociação de verbas para infraestrutura, ilustra a busca por recursos federais em um contexto de federalismo cooperativo. A aprovação da Lei Complementar Nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)¹¹ é um caso emblemático do potencial positivo do lobby.

Apesar de seus benefícios, o lobby não está isento de desafios, especialmente quando não regulamentado. O grande desafio da regulamentação do lobby, segundo Victório Carlos de Marchi, é "criar valor compartilhado para a sociedade e para as organizações, tornando-as mais competitivas, e para os agentes políticos, que tornaram esse relacionamento possível, concedendo-lhes o reconhecimento público." (Seligman; Mello, 2018, p. 246). A ausência de normas claras pode levar à captura regulatória por grupos com maior poder econômico, exacerbando desigualdades. Além disso, a desigualdade no acesso a recursos financeiros e conexões políticas pode distorcer o processo decisório, favorecendo interesses privados em detrimento do bem público. Um ensaio recente destaca que, embora o lobby possa distorcer políticas públicas, ele também promove inovação e pluralismo quando regulado

⁹ O poderoso grupo de lobby da indústria de armas nos EUA. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cyx0d67pzy3o>

¹⁰ A Amazon está apoiando o esforço para reformar a política nacional de cannabis. Disponível em: https://www.aboutamazon.com.translate.google/news/policy-news-views/amazon-is-supporting-the-effort-to-reform-the-nations-cannabis-policy?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc&_x_tr_hist=true

¹¹ O projeto da Lei da Ficha Limpa teve origem em uma mobilização que reuniu mais de 1,5 milhão de assinaturas. A campanha, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) recolheu, ao longo de mais de um ano, as assinaturas necessárias para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular.

adequadamente, especialmente em contextos com alta accountability social.

Portanto, o lobby é um pilar essencial do processo político, fortalecendo a democracia ao dar voz a diferentes interesses, desde que conduzido com transparência e ética. Sua regulamentação, como proposta no Projeto de Lei nº 2.914/2022, é crucial para diferenciar práticas legítimas de abusos, promovendo um ambiente de governança equitativo e informado, onde a participação pluralista seja garantida sem comprometer a integridade do processo decisório.

4 Desafios Éticos e Legais na Prática do Lobby

Os desafios éticos do lobby incluem conflitos de interesse, falta de transparência e práticas de influência indevida. a OCDE sugere que a transparência, a integridade e o acesso são fatores que incentivam a adoção de leis de lobby e objetivos a serem alcançados pela regulação dessa atividade. No Brasil, o Código de Conduta Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171/1994) estabelece princípios éticos para agentes públicos, mas não aborda diretamente a interação com lobistas, criando uma lacuna regulatória. A prática de oferecer presentes, ainda que permitida em certos contextos pelo PL nº 2.914/2022, levanta preocupações éticas.

O compliance surge como uma ferramenta essencial para mitigar esses riscos. Definido como o “conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30). Segundo Assi (2012), *compliance* significa estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos. Portanto, entende-se por atender aos normativos dos órgãos reguladores como manter a empresa em conformidade.

O compliance no lobby envolve treinamentos, monitoramento de interações e auditorias independentes. Um programa robusto de compliance pode prevenir abusos, como subornos disfarçados de atividades de lobby, e promover confiança no processo político. Por exemplo, a exigência de relatórios financeiros detalhados, como no modelo americano, permite rastrear fluxos de recursos e identificar

potenciais irregularidades.

A integração do compliance na regulamentação do lobby enfrenta desafios, especialmente no Brasil, onde a cultura de conformidade ainda é incipiente. A ausência de penalidades claras e a tramitação lenta do PL nº 2.914/2022 dificultam a implementação de padrões éticos elevados. Além disso, a preocupação com o excessivo formalismo procedimental da profissão, destaca o risco de normas demasiadamente burocráticas que restrinjam o acesso democrático sem promover transparência efetiva.

5 Estudos de Caso: Lobby no Brasil, EUA e Chile

A prática do lobby varia entre contextos, ilustrada por casos emblemáticos. No Brasil, a aprovação da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, é um exemplo positivo, enquanto a Operação Lava Jato ilustra a confusão entre lobby e corrupção. Empresas como a Odebrecht utilizaram propinas para influenciar contratos públicos, práticas que não constituem lobby, mas crimes. A ausência de regulamentação clara contribuiu para essa confusão, destacando a necessidade de normas que diferenciem lobby legítimo de influência indevida.

Nos EUA, a indústria tecnológica investiu milhões em 2021 para influenciar legislações de privacidade e antitruste¹²¹³, com relatórios públicos detalhando gastos. As leis antitruste tem como objetivo preservar o mercado competitivo para que os consumidores e as empresas menores não sejam prejudicadas. Ana Maria Nusdeo conceitua as leis antitruste como a: “legislação que dá concretude aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da repressão ao abuso do poder econômico.”.¹⁴

Outro caso marcante nos EUA, é escândalo de Jack Abramoff¹⁵ na década de 2000 revelou abusos no lobby, como subornos e manipulação legislativa. O caso levou ao fortalecimento do LDA, com maior fiscalização e penalidades, evidenciando

¹²<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-21/big-tech-spent-millions-on-lobbying-amid-antitrust-scrutiny?embedded-checkout=true>

¹³<https://thehill.com/policy/technology/3785894-how-big-tech-fought-antitrust-reform-and-won/>

¹⁴NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Defesa da concorrência e globalização econômica: o controle da concentração de empresas. São Paulo: Malheiros, 2002

¹⁵https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/01/060104_lobbyeuaanalisech

a importância de mecanismos de compliance robustos.

No Chile, um caso recente envolveu reuniões não registradas entre o subsecretário de Pesca e representantes do setor pesqueiro, evidenciando desafios na aplicação da Lei nº 20.730/2014, conforme reportado por CIPER Chile em 2024.¹⁶ Esses casos demonstram que a regulamentação, quando aliada a compliance, pode prevenir abusos e promover confiança no sistema político.

6 Análise Comparada dos Modelos de Regulamentação

A comparação entre os modelos regulatórios revela diferenças significativas. Nos EUA, o Lobbying Disclosure Act de 1995, atualizado em 2007, com a aprovação do Honest Leadership and Open Government Act, exige registro, relatórios trimestrais e penalidades severas, promovendo transparência. No Chile, a Lei nº 20.730/2014 foca na transparência de agendas, com registro obrigatório de reuniões, mas sem relatórios financeiros detalhados. No Brasil, o PL 1202/2007 (atual PL nº 2.914/2022), aprovado na Câmara em 2022 e pendente no Senado, propõe registro e relatórios anuais, mas ainda não implementado. O quadro comparativo detalha:

Quadro 1: Comparação dos Modelos de Regulamentação do Lobby

Categoria	Estados Unidos	Chile	Brasil
Legislação Principal	Lobbying Disclosure Act (1995, atualizado 2007 - Honest Leadership and Open Government Act)	Lei nº 20.730/2014	Projeto de Lei nº 1202/2007 - atual PL nº 2.914/2022 (em tramitação no Senado)
Registro Obrigatório	Sim, para lobistas que atingem certos limiares	Registro público das agendas, com divulgação dos temas discutidos e interesses representados.	Cadastro/registro nacional proposto de representantes de interesses e obrigações de transparência (divulgação de reuniões/agendas)
Relatórios Financeiros	Trimestrais, detalhando atividades e despesas	Não exigidos diretamente, mas transparência em publicidade de agendas/reuniões e em informações identificadoras	Os textos de projeto preveem declarações/registro de atividades e mecanismos de informação

¹⁶<https://www.ciperchile.cl/2024/05/07/las-reuniones-con-empresarios-que-el-gobierno-no-anoto-en-el-registro-de-lobby/>

Categoria	Estados Unidos	Chile	Brasil
Códigos de Conduta	Alguns estados norte-americanos têm códigos de conduta específicos para lobby, mas no nível federal há um foco maior em transparência, registro e regras de compliance, do que em um "código" formal unificado	Código de boas práticas e auto-regulação; órgãos públicos publicam guias	códigos de condutas e práticas recomendadas de autorregulação
Penalidades	Multas até \$200,000 e até 5 anos de prisão	sanções administrativas: suspensão/remoção do registro, advertências; a legislação optou por sancionar omissões de publicidade	sanções administrativas (multas, suspensão de credenciamento) e mecanismos para responsabilização; possibilidade de responsabilização civil/administrativa da pessoa jurídica.
Ênfase da Regulação	Alta ênfase em transparência, prevenção de corrupção e enforcement ¹⁷	transparência pública da agenda; foco em igualdade de acesso e visibilidade das relações entre atores privados e autoridades.	transparência e prevenção de corrupção, com previsões sobre proibições e regras de conduta;

7 Análise Crítica da Regulamentação

A análise crítica revela que os EUA têm alta transparência, mas lacunas, como influência de "Dark Money"¹⁸, podem comprometer a accountability. No Chile, a Lei nº 20.730/2014 avança na transparência, mas casos recentes, como reuniões não registradas, indicam problemas de fiscalização, conforme CIPER Chile (2024). No Brasil, a ausência de regulamentação aumenta riscos de corrupção, evidenciados pela Lava Jato, e o atual PL 2.914/2022, embora promissor, enfrenta atrasos no Senado. A OCDE sugere que a transparência, a integridade e o acesso são fatores que estimulam a adoção de leis de lobby e objetivos a serem alcançados pela regulação dessa atividade, enquanto a Transparência Internacional enfatiza registros públicos. Esses princípios são parcialmente atendidos nos EUA e Chile, mas ausentes no Brasil, sugerindo a necessidade de um modelo que consiga disciplinar

¹⁷ mecanismo de imposição para cumprimento da regulamentação

¹⁸ Na política, particularmente na política dos Estados Unidos, "dark money" se refere a gastos para influenciar eleições, políticas públicas e discurso político, onde a origem do dinheiro não é divulgada ao público

tanto a conduta ética das autoridades públicas quanto o comportamento daqueles que buscam influenciar suas decisões.

8 A Regulamentação na Perspectiva Brasileira

A atividade de lobby no Brasil, embora sem uma legislação direta que a regule, é pautada por um complexo conjunto de normas que visam balizar a interação entre os setores público e privado. Atualmente, o Congresso Nacional analisa o Projeto de Lei (PL) 2.914/2022, originado na Câmara dos Deputados como PL 1.202/2007, que representa o esforço mais concreto para estabelecer um marco legal para a representação de interesses. A proposta, após ser aprovada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), aguarda parecer na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

Enquanto a regulamentação específica não avança, a prática é orientada por um arcabouço jurídico diversificado. O Código de Conduta da Alta Administração Federal e a Lei da Empresa Limpa (Lei nº 12.846/2013), recentemente atualizada pelo Decreto nº 11.129/2022, estabelecem padrões de integridade e punem atos lesivos à administração pública. As regras eleitorais, incluindo o Código Eleitoral e as normas sobre financiamento de campanhas, também impõem limites à influência do poder econômico no processo político. Adicionalmente, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal contêm disposições sobre a atuação de representantes de interesse em suas dependências.

No campo sancionador, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, e o Código Penal desempenham um papel crucial. A primeira visa coibir atos que atentem contra os princípios da administração pública, enquanto o Código Penal tipifica crimes diretamente relacionados a práticas de influência indevida, como a advocacia administrativa (art. 321), o tráfico de influência (art. 332) e a corrupção ativa (art. 333).

É fundamental destacar que a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIV, alínea "a", assegura a todos o direito de petição aos Poderes

Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Esse dispositivo constitucional confere uma base legítima para que cidadãos e organizações representem seus interesses perante o Estado, sendo, indiretamente, um pilar para o exercício da atividade de lobby no país.

9 Proposta Normativa para o Brasil

Com base na análise comparativa dos modelos regulatórios de lobby do Brasil, Chile e Estados Unidos, bem como nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Transparência Internacional, propõe-se uma normativa para o Brasil que equilibre simplicidade, rigor e transparência, promovendo uma prática de lobby ética e alinhada aos princípios de boa governança. A proposta toma como ponto de partida o Projeto de Lei nº 1202/2007, aprovado pela Câmara dos Deputados em 2022, mas ainda pendente no Senado em 2025, ajustando-o para incorporar elementos das melhores práticas internacionais, adaptados ao contexto brasileiro. O objetivo é fortalecer a democracia participativa, prevenir desvios éticos e aumentar a confiança pública na interação entre grupos de interesse e o poder público.

A normativa sugerida parte da necessidade de aprovar o Projeto de Lei nº 1202/2007, com ajustes que integrem a exigência de relatórios financeiros trimestrais, inspirada no modelo americano do Lobbying Disclosure Act de 1995, que obriga lobistas a detalhar suas atividades e despesas de forma regular e pública. Além disso, propõe-se a criação de um portal de transparência, semelhante ao adotado no Chile pela Lei nº 20.730/2014, onde todas as reuniões entre lobistas e autoridades públicas sejam registradas, incluindo informações sobre os participantes, temas discutidos e eventuais gastos associados. Esse portal deve ser acessível ao público, garantindo o princípio de accountability defendido pela OCDE (2010) e pela Transparência Internacional (2023), que destacam a transparência como pilar essencial para mitigar riscos de corrupção.

Para assegurar a legitimidade da atividade, recomenda-se a implementação de um cadastro nacional de lobistas, gerido por uma instituição independente, como a Controladoria-Geral da União (CGU). Esse cadastro deve exigir o registro obrigatório

de lobistas e seus clientes, com renovação anual e a obrigatoriedade de um curso de formação em ética, adaptando a proposta do PL 1202/2007. Tal medida visa profissionalizar a atividade e promover uma cultura de integridade, alinhada às recomendações da OCDE, que enfatiza a capacitação como ferramenta de compliance. A declaração pública de reuniões, gastos e temas discutidos deve ser detalhada e acessível em tempo real no portal de transparência, permitindo o escrutínio por parte da sociedade civil e da imprensa, o que reforça a igualdade de acesso e a prevenção de práticas obscuras, como as reveladas pela Operação Lava Jato no Brasil (Seligman; Mello, 2018).

Outro elemento central da proposta é a criação de um código de conduta nacional para lobistas, inspirado no modelo chileno de Boas Práticas do Lobby, mas com sanções mais rigorosas, incluindo multas, suspensão temporária da atividade por até três anos e responsabilidade criminal para violações graves, como suborno ou tráfico de influência. Esse código deve ser complementado pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que já incentiva programas de compliance em empresas, exigindo que aquelas que contratam lobistas implementem auditorias regulares e treinamentos éticos. A Transparência Internacional (2023) reforça que códigos de conduta claros, aliados a sanções efetivas, são fundamentais para prevenir desvios éticos no lobby.

A proposta também inclui um período de espera (cooling-off period) de um ano para ex-servidores públicos antes que possam atuar como lobistas, uma prática adotada nos Estados Unidos e recomendada pela OCDE para evitar conflitos de interesse. Essa medida visa garantir que ex-funcionários não utilizem informações privilegiadas obtidas durante o serviço público em benefício de interesses privados, fortalecendo a probidade na administração pública, conforme preconiza o Código de Conduta da Alta Administração Federal (Brasil, 2000).

Finalmente, para promover a participação inclusiva, a normativa deve prever apoio a organizações da sociedade civil, garantindo que grupos com menos recursos financeiros tenham acesso equitativo ao processo de influência política. Esse princípio, destacado pela OCDE (2010), busca mitigar a desigualdade de influência apontada por Stiglitz (1999), que alerta para o risco de o lobby favorecer

interesses econômicos dominantes. A criação de mecanismos como subsídios para registro de pequenas organizações ou acesso facilitado ao portal de transparência pode assegurar que o lobby seja uma ferramenta democrática, e não um privilégio de grandes corporações.

Essa proposta normativa busca equilibrar a participação democrática com a prevenção de corrupção, promovendo um sistema de lobby ético, transparente e acessível. Ao integrar elementos dos modelos americano e chileno, adaptados à realidade brasileira, e alinhar-se às diretrizes internacionais de boa governança, a normativa fortalece a confiança pública na interação entre o setor privado e o poder público, contribuindo para uma democracia mais robusta e justa.

10 Conclusão

A regulamentação do lobby é essencial para fortalecer a democracia, garantindo que a representação de interesses seja transparente e ética. Os modelos americano e chileno oferecem lições valiosas: o primeiro, com seu sistema robusto de registro e relatórios; o segundo, com sua ênfase na transparência das agendas públicas. No Brasil, a aprovação do PL 2.914/2022 com ajustes para incluir registro unificado, sanções claras e regulamentação do lobby digital, pode preencher a lacuna regulatória, promovendo um ambiente de maior integridade no processo político. A integração de programas de compliance é fundamental para alinhar o lobby às melhores práticas internacionais, reduzindo riscos de corrupção e fortalecendo a confiança pública.

Contudo, mesmo com essa estrutura e instrumentos de monitoramento, não há garantia de que uma lei de regulamentação do lobby, por si só, possa resolver todos os problemas relacionados às atividades de lobby junto ao setor público. Isoladamente, uma lei de lobby, por mais bem concebida que seja, pode ter um impacto limitado.

Uma vez aprovada, a lei de lobby se somará às demais normas mencionadas anteriormente, compondo um sistema regulatório destinado a combater a corrupção e disciplinar as relações entre Estado e sociedade, o que poderá fortalecer a governança democrática no Brasil.

REFERÊNCIAS

ASSI, Marcos. Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios. São Paulo: Saint Paul, 2012.

BOBBIO, N. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Conduta Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 jun. 1994

BRASIL. Projeto de Lei nº 1202/2007. Dispõe sobre a regulamentação da atividade de lobby. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.914/2022. Atualização do PL nº 1202/2007. Câmara dos Deputados, Brasília, 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. O que é lobby? 2022. Disponível em: https://evc.camara.leg.br/site/wp-content/uploads/2022/04/o_que_e_lobby.pdf. Acesso em: 02 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CCJ aprova projeto que regulamenta a atividade de lobby no setor público. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/504540-ccj-aprova-projeto-que-regulamenta-a-atividade-de-lobby-no-setor-publico/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova projeto que regulamenta o lobby. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/923489-camara-aprova-projeto-que-regulamenta-o-lobby/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

CANDIOTTO, L. Z. Lobby e democracia: uma análise crítica. São Paulo: USP, 2010.

CANDELORO, Ana Paula P.; RIZZO, Maria Balbina Martins de; PINHO, Vinícius. Compliance 360o: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan Editora Universitária, 2012.

CIPER. Las reuniones secretas de Pablo Zalaquett con autoridades y empresarios. 2024. Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2024/05/07/las-reuniones-con-empresarios-que-el-gobierno-no-anoto-en-el-registro-de-lobby/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

DOS SANTOS, M. A. Lobby e políticas públicas no Brasil. Brasília: UnB, 2007.

DYE, T. R. Understanding public policy. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

ESTADOS UNIDOS. Lobbying Disclosure Act. Washington, D.C.: U.S. Congress, 1995.

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

GALVÃO, E. Lobby à chilena. UOL, 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opinia0/colunas/lobby-a-chilena/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

GOULART, Luan. Por que regulamentar o lobby? Relgov, 2022. Disponível em: <https://www.relgov.com.br/por-que-regulamentar-o-lobby/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

GRAZIANO, L. O Lobby e o Interesse Público. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, 1997.

LEC. Lobby e controles de compliance: uma perspectiva prática. 2022. Disponível em: <https://lec.com.br/lobby-e-controles-de-compliance-uma-perspectiva-pratica/>. Acesso em: 16 jul.

2025.

LIBARDI, J. M. Regulamentação do lobby no Brasil. Revista Jus Navigandi, v. 17, n. 3117, 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20860>. Acesso em: 15 jul. 2025.

OECD (2014), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing, Paris, Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>.

OECD (2020), OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>.

OECD (2022), Manual de Integridade Pública da OCDE, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/db62f5a7-pt>.

OECD (2023), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Brazil, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fd55d063-en>.

OECD (2024). The Recommendation on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

OECD (2024), Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>.

SANTOS, M. A.; CUNHA, L. Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada. Brasília: Ipea, 2015.

SANTOS, M. A.; VENUTO, R. Regulamentação das relações institucionais e governamentais: uma tendência global. ABRIG, 2023. Disponível em: <https://abrig.org.br/images/-versao-digital-estudo---regulamentacao-das-relacoes-institucionais-e-governamentais---janeiro-2023.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2025.

SELIGMAN, F.; MELLO, P. Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SUNLIGHT FOUNDATION. Chile passes lobbying law, a first in Latin America. 2014. Disponível em: <https://sunlightfoundation.com/2014/03/06/chile-passes-lobbying-law-a-first-in-latin-america/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access. Berlim: Transparência Internacional, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2024. Berlin: Transparency International, 2023.

VEIGA, J. P.; ZEFERINO, R. Lobby no Brasil: a representação de interesses na esfera pública. São Paulo: FGV, 2000.

VENABLE LLP. Lobbying Disclosure Act of 1995: A Summary and Overview for Associations. 1999. Disponível em: <https://www.venable.com/insights/publications/1999/01/lobbying-disclosure-act-of-1995-a-summary-and-over>. Acesso em: 02 jul. 2025.

