LOBBY E SUA EXISTÊNCIA NA ZONA CINZENTA DA INÉRCIA DO LEGISLATIVO

Flaviany Amanda Pedroso Tsunada, Prof. Me. Willian de Souza Freitas.

Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, 116, Centro, CEP 12210-090 - São José dos Campos-SP, Brasil, flaviany.pedroso.gama@gmail.com, willfreitas@univap.br.

Resumo
O presente artigo tem por objetivo discutir como a inércia do Poder Legislativo brasileiro mantém a prática do *lobby* em uma zona cinzenta dentro do conjunto normativo, desprovida de regulamentação específica. Situação que permite margem para debates acerca dos limites existentes para a atuação do lobista, ademais, demonstrar a existente necessidade de uma lei própria para tal atividade. A análise foi conduzida à luz da Lei Anticorrupção (Lei nº12.846/2013) e das disposições referentes ao tráfico de influência (Lei 9.127/1995 e art. 332 do Código Penal), sendo esses, textos normativos que esboçam um pré-limite para a atividade, porém sem terem sido desenvolvidos com tal propósito.
Palavras-chave: Lobby. Regulamentação. Inércia normativa; Tráfico de influência.

Área do Conhecimento: Ciências Jurídicas. Direito Privado. Direito Público.

Introdução

O *lobby*, ações voltadas a influenciar as decisões de agentes públicos em favor de interesses determinados, compõem a realidade das democracias contemporâneas, nos Estados Unidos, na União Europeia e em inúmeros outros ordenamentos, essa prática encontra-se regulamentada por normas que delimitam sua realização, estabelecendo responsabilidades e exigindo transparência de seus praticantes. No Brasil, no entanto, a ausência de uma legislação específica mantém a prática em um espaço normativo indefinido, situação que agrava a confusão entre a atividade legítima e as práticas ilícitas.

A discussão central do presente artigo órbita precisamente na existência dessa lacuna, de que forma a inércia do Poder Legislativo em conceber e aprovar uma lei própria para o *lobby*, contribui para que a atividade persista em uma zona cinzenta, onde seus possíveis limites são aferidos por dispositivos normativos que não foram elaborados para essa finalidade. A Lei n.º 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, e as disposições sobre tráfico de influência contidas na Lei n.º 9.127/1995 e no art. 332 do Código Penal são aplicadas, na prática, como válvulas de escape indiretamente aplicáveis ao *lobby,* sem, no entanto, oferecerem uma regulamentação clara e sustentável para a atividade.

A base de conteúdo para o artigo, se apoia em dois estudos primários, que examina o contexto normativo pré-existente com o Projeto de Lei n.º 1.202/2007, e que investiga as percepções dos operadores políticos brasileiros acerca da necessidade de regulamentação da atividade, ambos vindo a convergir que o *lobby* existe e opera plenamente dentro do sistema político nacional, e que a ausência de uma regulamentação específica causa desorientação sistêmica, entre as partes e os interesses a serem discutidos.

O estudo desenvolvido tem por objetivo elucidar a importância dessa legislação própria, que venha regular de forma clara a atividade do *lobby*, demonstrando que inércia legislativa produz prejuízos concretos à sociedade civil e ao ambiente institucional brasileiro. A hipótese sustentada é de que a formulação de uma legislação específica para tal atividade encerraria as discussões acerca de limites e responsabilidades do lobista e do agente público envolvido, assim como, permitiria a responsabilização jurídica.

Metodologia

O presente artigo adotou uma abordagem metodológica teórica e comparativa, o corpo de análise é composto por dois grupos de fontes. O primeiro abrange a legislação vigente direta e indiretamente

aplicável ao *lobby* no Brasil, com destaque a Lei n.º 12.846, de 1.º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e a Lei n.º 9.127, de 16 de novembro de 1995, que conferiu a redação atual ao art. 332 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), além do Projeto de Lei n.º 1.202/2007, que foi apresentando ao Congresso Nacional com o propósito de regulamentar a atividade. O segundo grupo é formado em especial pela base conferida por dois artigos acadêmicos, o trabalho de Fernandes (2020), que analisa o PL n.º 1.202/2007 à luz do contexto normativo pré-existente e expõem pela consolidação de uma estrutura regulatória já latente na legislação brasileira; e o estudo de Santos e Cunha (2015), que, com base em pesquisa empírica realizada junto a parlamentares e servidores do Congresso Nacional, mapeia as percepções dos membros do Poder Legislativo sobre a regulamentação do *lobby*, identificando convergências e divergências de concepções.

A abordagem foi trabalhada em forma de leitura analítica dos textos normativos e acadêmicos selecionados, em conjunto com uma interpretação sistemática e comparativa de seus conteúdos, a análise foi conduzida de forma a identificar, o alcance e os limites dos instrumentos normativos existentes como regulamentações indiretas para o *lobby,* as motivações estruturais que esclarecem a inércia legislativa e os efeitos concretos dessa inércia no ambiente jurídico e institucional do Brasil.

Resultados

A análise conduzida permitiu identificar três resultados centrais, que se articulam de forma interdependente para sustentar a hipótese do presente artigo.

O primeiro resultado diz respeito ao amplo apoio à regulamentação do *lobby* identificado entre os operadores envolvidos com as demandas do Congresso Nacional, em discordância com a incapacidade do sistema político de positiva-lá. Santos e Cunha (2015, p.27) possibilitaram a validação por meio de survey aplicado a representantes de grupos e assessores parlamentares dos órgãos públicos, de modo que 58,5% dos entrevistados afirmaram concordar plenamente com a necessidade de regulamentar o *lobby* no Brasil e 21,5% concordaram mais do que discordaram, somando ao todo, 80% dos entrevistados em posição favorável. Os autores constataram que esse apoio é transversal: 78,3% dos assessores parlamentares, 81,1% dos representantes dos grupos de interesses da sociedade civil e 80% da categoria residual denominada outros manifestaram apoio favorável à regulamentação (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 27-28). Fernandes (2020, p. 23), por sua vez, sustenta que o *lobby* acontece no Brasil sem que se possa apontar qualquer norma direta que a proíba e que o ordenamento brasileiro atual dispõe de grande embasamento legal que dispõem de margem para à sua livre execução, de modo que a resistência à aprovação de uma norma específica não decorre de razões técnicas, mas estritamente políticas.

O segundo resultado reforça à insuficiência dos instrumentos normativos existentes como parâmetros para o exercício regular do *lobby*. A Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), em seu art. 5.º, inciso I, elenca como ato lesivo à administração pública a conduta de “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada” (BRASIL, 2013), juntamente, o art. 332 do Código Penal, com a redação conferida pela Lei n.º 9.127/1995, tipifica o tráfico de influência como a conduta de “solicitar, exigir, cobrar ou obter [...] vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função” (BRASIL, 1995). Em conjunto, os dispositivos delimitam o campo da ação ilícita, porém sem oferecer qualquer definição positiva ou disciplina para o exercício regular da atividade. Santos e Cunha (2015, p. 29, nota 24) são explícitos ao afirmar que esses dispositivos normativos não devem ser vistos como uma ferramenta competente para regulamentar o *lobby*, pois foram concebidos com outra finalidade. Fernandes (2020, p. 22-23) reforça essa concepção ao observar que o ordenamento brasileiro concentra bastante ênfase na punição das condutas que desviam da licitude, entretanto a face lícita da atividade não encontre um estatuto positivo que a reconheça e discipline seus limites.

O último resultado concerne às justificativas que sustentam a inércia legislativa, identificadas empiricamente por Santos e Cunha (2015) a partir de respostas abertas do survey e de entrevistas em profundidade com deputados federais. Os autores identificaram, na seção 7 do estudo (p. 45-46), três ordens de razão recorrentes entre os participantes para explicar porque o *lobby* ainda não foi regulamentado no Brasil. A primeira é a visão negativa que a sociedade e a mídia detém sobre o *lobby*, que impede que a regulamentação seja discutida de forma apropriada por medo das represálias públicas. Um dos entrevistados destacou de forma clara em sua participação na pesquisa originária

que o *lobby* ainda não foi regulamentado porque existe no imaginário popular uma associação automática a prática da corrupção, que permeia o poder público, mas não pode ser utilizada para paralisar uma regulamentação necessária (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 45). A segunda razão é a falta de conhecimento da sociedade sobre a verdadeira face do *lobby*, o que impede que o tema ganhe relevância na agenda política e seja acolhido pelos eleitores e operadores eleitos. A terceira é a falta de consenso sobre como regular o *lobby*, que acaba por bloquear qualquer acordo unânime entre os parlamentares. Essa situação é destacada por um dos entrevistados, quando aponta essa tensão ao afirmar que há consenso de que o *lobby* necessita ser regulamentado, mas ainda não há consenso sobre vários dispositivos que viriam a compor o texto legal (SANTOS; CUNHA, 2015, p. 46). Fernandes (2020, p. 23) integraliza essa análise ao concluir que os entraves existentes para à aprovação do PL n.º 1.202/2007 não possuem razões técnicas robustas, mas são em suma políticas, dado que a proposta consolida normas existentes no ordenamento sem propor grandes modificações a estrutura existente da atividade.

Discussão

Os resultados analisados permitiram avançar em uma análise crítica que articula as dimensões jurídica, institucional e democrática do problema, o ponto de partida se define no paradoxo identificado no estudo de Fernandes (2020, p. 22-23), onde o ordenamento jurídico brasileiro tem a capacidade de punir os excessos do *lobby*, porém é incapaz de defini-lo. Esse paradoxo não é acidental, sua estrutura reflete uma omissão estrutural do Poder Legislativo que produz efeitos em cascata sobre o ambiente normativo e institucional do país.

No campo jurídico, a ausência de uma definição legal do que constitui o *lobby* obriga autoridades administrativas e judiciais a se ampararem em categorias normativas concebidas para outras finalidades. A distinção entre a atividade do *lobby* e tráfico de influência, que deveria ser traçada por uma norma específica, passa a sujeitar-se a interpretações casuísticas que comprometem a previsibilidade das decisões e a isonomia no tratamento dos casos. Esse cenário para os profissionais que exercem a atividade de boa-fé é instável, os quais atuam sem respaldo normativo e sob permanente risco de enquadramento em tipos penais que não foram concebidos especificamente para sua conduta.

Da concepção institucional, essa zona cinzenta dentro do conjunto normativo favorece assimetrias no acesso ao processo decisório. Organizações com maior capacidade de articulação informal obtêm acesso privilegiado a parlamentares e servidores sem que isso seja registrado, publicizado ou controlável, como prevê os princípios da administração pública. Ao mesmo tempo, grupos com menor capacidade de articulação encontram maiores dificuldades para participarem ativamente do processo de formação das políticas públicas. Essa assimetria não é corrigida pela legislação vigente, que, ao se silenciar sobre a regulamentação do *lobby*, deixa de exigir qualquer obrigação de transparência ou publicidade de seus praticantes.

Do ponto de vista democrático, a análise de Santos e Cunha (2015) revela um dado particularmente significativo, mesmo os operadores políticos que apresentam resistência à regulamentação, reconhecem que a situação atual é insatisfatória para o ordenamento e a população. Isso indica que a inércia legislativa não é resultado de um consenso sobre a adequação do status quo, mas de um encontro de resistências corporativas e temores políticos que vêm a bloquear a concretização de uma regulamentação amplamente reconhecida como necessária. A convergência retórica identificada pelos estudos, a favor da regulamentação acompanhada de paralisia prática, evidencia um desacordo institucional que vai além do debate sobre o *lobby* em si e aponta para um problema mais amplo de capacidade legislativa e capacidade política.

Nesse contexto, o argumento de Fernandes (2020) de que a aprovação do PL n.º 1.202/2007 não representaria uma transgressão, mas uma racionalização do contexto normativo já existente, assume particular relevância crítica. Se os elementos para uma regulamentação do *lobby*, existem, mas se encontram dispersos e fragmentados na legislação vigente, a resistência à aprovação de uma norma específica não pode ser justificada por razões técnicas ou pela necessidade da construção de uma norma jurídica do zero. A resistência é, fundamentalmente, política, o que a torna difícil de superar e reforça a urgência de se enfrentar.

A experiência comparada reforça essa concepção, países que regulamentaram o *lobby* não apenas alcançaram o objetivo de distinguir com maior precisão a representação legítima de interesses das práticas corruptas, assim como conseguiram fortalecer a confiança pública nas instituições ao tornarem públicas relações que, de outra forma, operariam na zona cinzenta do ordenamento. A ausência dessa norma regulamentadora no Brasil perpetua um ciclo vicioso em que a inexistência de normas específicas alimenta o estigma sobre a atividade, e esse estigma complexifica a aprovação da norma, como observa Fernandes (2020). Ultrapassar esse ciclo exige compreender e publicizar que a regulamentação do *lobby* é uma condição, e não um obstáculo, para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Conclusão

O trajeto da análise desenvolvida neste artigo permite concluir, com fundamento nos instrumentos teóricos e normativos examinados, que a inércia do Poder Legislativo brasileiro em regulamentar o *lobby* simboliza um problema de essência simultaneamente jurídica, institucional e democrática. O *lobby* existe, é prática cotidiana e é reconhecida pelos próprios operadores do sistema político como uma realidade incontornável. Entretanto, persiste ainda em uma zona cinzenta que expõe a riscos os que a exercem, os que com ela interagem e a sociedade que necessita de transparência sobre ela.

Os instrumentos normativos disponíveis na estrutura atual, a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013) e as disposições sobre tráfico de influência (Lei n.º 9.127/1995 e art. 332 do Código Penal), delimitam os atos ilícitos sem oferecer um estatuto positivo para o exercício regular da atividade. Trata-se de limites que apontam onde o *lobby* não pode chegar, sem estabelecerem com clareza o espaço disponível para ele operar, essa realidade normativa é insuficiente para um sistema político que tem sua estrutura basilar em publicidade e legalidade.

A conjectura central sustentada neste artigo, de que a integração de uma norma específica ao ordenamento brasileiro encerraria as principais indagações em torno da atuação do lobista, encontra respaldo tanto na análise dos textos normativos vigentes quanto nas conclusões dos estudos de Fernandes (2020) e Santos e Cunha (2015). O primeiro demonstra que a regulamentação não promoveria uma ruptura, mas sim, uma racionalização do contexto normativo já existente. O segundo evidencia que a reivindicação por clareza normativa é compartilhada, paradoxalmente, pelos próprios operadores do sistema político que a retardam.

Conclui-se, portanto, que a regulamentação do *lobby* não é apenas almejada sob o prisma da técnica jurídica, mas imprescindível sob o ponto de vista democrático. Uma norma específica teria a devida capacidade de conferir legitimidade à atividade, estabelecer obrigações de transparência, proteger os agentes que atuam de boa-fé e ofertar à sociedade os instrumentos necessários para acompanhar e equacionar as relações estabelecidas entre o setor privado e o poder público. Enquanto essa norma não existir, o *lobby* continuará habitando em uma zona cinzenta que a inércia do Poder Legislativo insiste em conservar, com ameaças concretas para a segurança da democracia brasileira.

Referências

BRASIL. **Lei n.º 12.846, de 1.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 9.127, de 16 de novembro de 1995.** Altera a redação do art. 332 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 nov. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9127.htm. Acesso em: 25 maio 2026.

FERNANDES, José. **O PL n.º 1.202/2007 e a regulação do lobby no Brasil: a consolidação de um contexto normativo já vigente.** Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias, [s. l.], 2020. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5160. Acesso em: 25 maio 2026.

SANTOS, Manoel; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências.** Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/695d881b-868a-49f0-9567-c037889c5bce/content. Acesso em: 25 maio 2026.

Agradecimentos

A Deus Pai e Deus Filho e a soberana dos anjos, que quando falhei, nunca falharam.