

# REGULAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DA TEORIA DOS GRUPOS DE MANCUR OLSON E DA TEORIA PROCESSUAL ADMINISTRATIVA DA REGULAÇÃO

*Lobby Regulation in Brazil: Reflections from Mancur Olson's Group Theory and Administrative Procedural Theory of Regulation*

Submetido(submitted): 05/12/2019

Parecer(revised): 16/12/2019

Aceito(accepted): 07/02/2020

Juliana Gonçalves Melo\*

## **Abstract**

**Purpose** – Through lobbying, economic power articulates with political power, seeking to further their interests. When this articulation occurs without control and transparency, it causes distortions, subverting the democratic debate. This article aims to bring reflections on the importance of a regulatory design for lobbying in Brazil, from the analysis of the US model and in light of the Group Theory, developed by Mancur Olson from the perspective of the Public Choice Theory, and the Administrative Procedural Theory of Regulation.

**Methodology/approach/design** – A comparative study that will use as its empirical basis the US federal regulation on lobbying, as it is a globally recognized and advanced model in this area, and Bill No. 1,202, pending in the Brazilian National Congress. Notes and reflections will be made from the analysis of Group Theory, by Olson, and the Administrative Procedural Theory of Regulation.

**Findings** – Understanding the relationship between the government and private agents and analyzing the US federal regulation of lobbying will allow a reflection on the relevance of building a Brazilian regulatory model for the activity, which favors transparency, without producing a barrier to legitimate action and democratic representation of interests. This reflection runs through Bill No. 1,202, which has been in the House of Representatives since 2007 and aims to discipline lobbying in the Federal Public Administration.

**Keywords:** Lobbying. Regulation. Transparency. Group Theory. Administrative Procedural Theory of Regulation.

## **Resumo**

---

\*Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela PUC-MG. Procuradora Federal, atualmente exercendo o cargo de Secretária-Executiva Adjunta da Comissão de Ética Pública (Presidência da República). E-mail: julianagmelo@hotmail.com.

MELO, J. G. T. *Regulação do lobby no Brasil: Reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson e da Teoria Processual Administrativa da Regulação*. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 6, n° 1, p. 164-181, maio 2020.

**Propósito** – Através do lobby, o poder econômico se articula com o poder político, buscando favorecer seus interesses. Quando essa articulação ocorre sem controle e transparência, acarreta distorções, subvertendo o debate democrático. Este artigo tem por objetivo trazer reflexões sobre a importância de um desenho regulatório para a atividade de lobby no Brasil, a partir da análise do modelo norte-americano e à luz da Teoria dos Grupos, desenvolvida por Mancur Olson na ótica da Teoria da Escolha Pública, e da Teoria Processual Administrativa da Regulação.

**Metodologia/abordagem/design** – Estudo comparativo que utilizará como base empírica a regulação federal norte-americana sobre lobby, por se tratar de um modelo mundialmente reconhecido e avançado nessa área, e o Projeto de Lei nº 1.202, em tramitação no Congresso Nacional brasileiro. Serão feitos apontamentos e reflexões a partir da análise da Teoria dos Grupos, de Olson, e da Teoria Processual Administrativa da Regulação.

**Resultados** – Compreender as relações entre o poder público e os agentes privados e analisar a regulação federal norte-americana do lobby possibilitará uma reflexão sobre a relevância da construção de um modelo regulatório brasileiro para a atividade, que favoreça a transparência, sem produzir uma barreira à atuação legítima e democrática de representação de interesses. Essa reflexão perpassa pelo Projeto de Lei nº 1.202, que tramita na Câmara dos Deputados desde 2007, e visa disciplinar o lobby na Administração Pública federal.

**Palavras-chave:** Lobby. Regulação. Transparência. Teoria dos Grupos. Teoria Processual Administrativa da Regulação.

## INTRODUÇÃO

A lógica do lobby e dos grupos de interesse é a de pessoas que se unem com o intuito de influenciar decisões do governo que afetam seus interesses (ARAUJO, 2018).

O lobby é uma atividade lícita, de representação de interesses junto aos órgãos do Estado, e se ampara nos direitos constitucionais de petição e de associação, uma vez que todos têm o direito de defender seus pleitos e posições e apresentar informações que possam influenciar a tomada de decisões pela Administração Pública.

Nesse sentido, disciplinar a prática do lobby no Brasil significa regular o exercício de direitos fundamentais de associação e de petição, previstos no inciso XVII, e na alínea “a” do inciso XXXIV do artigo 5º, da Constituição<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Conforme disposto no inciso XVII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”. Nos termos previstos na alínea “a” do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição, são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

A discussão sobre a importância da regulação do lobby no Brasil resultou em alguns Projetos de Lei federais sobre o tema, dentre os quais destaca-se o PL nº 1.202, de 2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT/SP), ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, e que “disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”.

A análise do modelo norte-americano de regulação do lobby evidencia que a legislação que vier a tratar do tema no Brasil deve ter por fulcro a transparência, uma vez que a prática do lobby sem limites enfraquece a democracia, que tem como pressuposto o acesso minimamente equitativo de todos os grupos de interesse à representação política (FRAZÃO, 2017).

Outrossim, o assunto merece reflexões à luz da teoria dos grupos, desenvolvida por Mancur Olson, que demonstra como a lógica racional da ação coletiva favorece a organização de poucos grupos dotados de recursos materiais e coercitivos em detrimento de uma maioria de interesses difusos que permanecem desorganizados, bem como de ponderações acerca de como a teoria processual administrativa da regulação pode contribuir para um desenho regulatório do lobby no Brasil, visando a promoção do interesse público.

A tarefa proposta no presente estudo revela-se extremamente desafiadora, por envolver tema sensível e polêmico, que afeta diversos setores da economia e da sociedade, e que traduz a forma como o poder econômico se articula com o poder político, buscando favorecer seus interesses. Por tudo isso, o assunto merece ponderações sobre a relevância da adoção de uma regulação do lobby no Brasil.

Para o fim proposto, o artigo será dividido em cinco partes. O primeiro capítulo desenvolverá os contornos da teoria dos grupos, de Mancur Olson, dedicando especial atenção ao exercício da atividade de lobby pelos grupos de interesse. O segundo capítulo tratará da regulação federal do lobby nos Estados Unidos da América, analisando seus principais mecanismos e fundamentos. O terceiro capítulo analisará o Projeto de Lei nº 1.202/2007, que tramita na Câmara dos Deputados, e visa disciplinar o lobby na Administração Pública federal, salientando as principais alterações à proposta original. O quarto capítulo, por sua vez, trará as principais premissas da teoria processual administrativa da regulação, analisando sua possível compatibilidade em fundamentar o desenho de uma política regulatória do lobby. Ao final, pretende-se evidenciar a importância de se regular o lobby no Brasil, garantindo transparência nas relações entre lobistas e agentes públicos e redução da assimetria de participação dos setores interessados no debate, extremamente prejudicial aos processos públicos de tomada de decisão.

## O LOBBY E A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA

A teoria econômica da escolha pública (*public choice theory*) entende que o processo decisório da regulação é um produto necessário de troca de vantagens políticas entre representantes eleitos e grupos de interesse e agências reguladoras. Afirma que os políticos "vendem" políticas públicas que agradem a estes grupos em troca de vantagens, como votos e financiamento de campanha eleitoral.<sup>2</sup> Nesse sentido, essa teoria conclui pela inadequação da regulação sobre a economia como meio de alcance do interesse público (ARANHA, 2019).

Para a compreensão da dinâmica dos grupos de interesse nas democracias liberais, Mancur Olson (1965) demonstra como a lógica racional da ação coletiva favorece a organização de poucos grupos dotados de recursos materiais e coercitivos em detrimento de uma maioria de interesses difusos que permanecem desorganizados. De acordo com o autor, quando uma determinada coletividade necessita empreender um esforço conjunto na produção de um bem ou vantagem que atenda ao interesse comum, na ausência de determinadas condições há grande probabilidade de fracasso da ação coletiva. Na medida em que, uma vez produzido um benefício público não se pode excluir ninguém do seu consumo, o curso de ação mais racional para o indivíduo maximizador egoísta é não cooperar, fruindo gratuitamente do esforço alheio (*freerider*). Exceto em grupos pequenos, em que os custos individuais da ação coletiva são irrisórios em relação aos benefícios, a deserção tende a ser a estratégia dominante para indivíduos racionais (OLSON, 1965).

De acordo com a teoria desenvolvida por Mancur Olson, uma relevante parcela de grandes grupos que exercem a atividade de lobby somente existirá se o grupo de interesse oferecer benefícios restritos aos seus membros (benefícios seletivos) e assim os colocar à serviço do lobby. Por outro lado, a teoria da ação coletiva prevê que pequenos grupos de interesse irão se unir para formar lobbies para trabalhar em seu interesse, e tenderão a controlar áreas particulares de políticas e regulação.

Olson defende que as ações coletivas não seguem a mesma lógica das ações individuais. Os indivíduos de um grupo não agirão em prol de um objetivo comum, a menos que haja incentivos e punições individuais que os induzam a contribuir para a produção dos bens coletivos. A solução do problema da ação coletiva em grupos grandes, como sindicatos e associações profissionais, seria o uso de incentivos diferenciados para os integrantes do grupo ou da utilização de coerção. Nesse sentido, o autor sugere que o tamanho do corpo de membros

---

<sup>2</sup>Tratando dos problemas da democracia norte-americana atual, Lessig sintetiza que “We have concentrated the funding of campaigns in the tiniest fraction of us, and thus made candidates for public office dependent upon this tiny fraction of us” (LESSIG, 2015).

e o poder dos grandes grupos de pressão organizados não derivariam dos êxitos obtidos pelo lobby, que seriam um subproduto de suas outras atividades – os “incentivos seletivos”. Os lobbies dos grandes grupos econômicos seriam subprodutos de organizações que têm capacidade de mobilizar um grupo latente<sup>3</sup> com incentivos seletivos. Ressalta a vantagem dos pequenos grupos em organizarem interesses homogêneos de forma mais célere e fácil do que os grandes grupos, o que reduziria os custos de transação e, com a utilização de incentivos seletivos, agregaria um número maior de indivíduos à ação coletiva (OLSON, 1965).

O que identifica o grupo é o interesse comum. Esse interesse, contudo, por ser comum, pertence a cada indivíduo, isoladamente, em maior ou menor medida, sendo esse o liame que, considerada a relação custo-benefício, permitiria a ação coletiva. Portanto, para que indivíduos participem da ação coletiva, faz-se necessário que os benefícios superem os custos de participação e que os organizadores dos grupos proporcionem incentivos seletivos. Essas premissas variam conforme o tamanho do grupo e a homogeneidade dos interesses, mas, nos pequenos grupos, dada a interação mais frequente entre os membros, é mais fácil exercer pressão social e empregar recompensas ou incentivos positivos e negativos (SANTOS, 2015).

Olson demonstra a inexistência de um mercado competitivo de grupos de interesse, pois certos grupos grandes, como de consumidores e desempregados, permaneceriam latentes ou com atividades diminutas em relação ao seu tamanho e aos eventuais ganhos globais advindos de sua ação coletiva. Assim, seriam incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros, ao passo que outros grupos, muitas vezes de menor dimensão e que tenham obtido ganhos globais menores, seriam mais eficazes em sua organização para influenciar as políticas governamentais.

Como ressalta Santos (2015), Olson defendeu que a acumulação de grupos de interesse numa sociedade democrática leva à estagnação econômica. Em uma democracia, a estabilidade política leva ao surgimento de mais grupos de interesses e, assim, as sociedades estáveis tendem a ter mais organizações voltadas à ação coletiva. As organizações de interesses especiais e coalizões reduziriam a eficiência econômica, ao tornar mais fragmentada a ação política. Cada um busca aumentar a sua “parcela”, o que conduz à diminuição do produto social. Segundo o autor, essas coalizões diminuem, ainda, a capacidade de a sociedade inovar, adotar novas tecnologias e realocar recursos em resposta à mudança e aumentam a complexidade da regulação, o papel do governo e a

---

<sup>3</sup>Para Olson, grupos latentes seriam aqueles em que a participação individual no provimento do benefício coletivo aparentemente não afeta a percepção do grupo e, assim, seus membros não terão razão para reagir a uma eventual não participação.

complexidade das negociações, afetando, dessa forma, o crescimento econômico. Por outro lado, a articulação entre organizações de sindicatos, empresários, comerciantes e outras (*encompassing coalitions*), cujos interesses coincidem com os interesses coletivos sociais mais amplos, tende a reduzir essa ineficiência, em face do seu interesse em aumentar o produto social ou reduzir os custos sociais da ação, para que haja maior crescimento econômico (SANTOS, 2015).

A teoria dos grupos desenvolvida por Olson evidencia a necessidade de se implementar uma regulação da atividade de lobby, que garanta transparência e oportunidades a todos os grupos de interesses para influenciar as decisões sobre políticas públicas, traduzindo efetivamente o ideal democrático.

## REGULAÇÃO DO LOBBY NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O lobby pode ser entendido como uma atividade inerente à democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente, e que todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas destinadas a levar seus pleitos e posicionamentos aos que formulam e decidem as políticas públicas (SANTOS, 2015)<sup>4</sup>. O que se pode considerar como regulação dos grupos de interesse nos Estados Unidos da América envolve não apenas as leis de lobby (*lobby laws*), mas também outros tipos de legislação que interferem na atuação desses grupos e no comportamento

---

<sup>4</sup>Nesse sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda a regulamentação do lobby, elencando dez princípios a serem observados para garantia da transparência e integridade dessa atividade: 1) Os países devem conceder 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 as estruturas políticas e regulamentares mais amplas; 4) Os países devem definir claramente os termos *lobby* e *lobista* quando consideram ou desenvolvem 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 - examinem as 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 conformidade; 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.

dos políticos e da burocracia (SANTOS, 2015). Nesse sentido, a regulação do tema nos Estados Unidos compreende: i) leis sobre lobby; ii) leis de prevenção de conflitos de interesses; iii) leis de divulgação das informações financeiras dos agentes públicos; iv) códigos de ética para agentes políticos e servidores públicos ligados ao trabalho parlamentar; v) vedações de acesso dessas pessoas ao trabalho em empresas de lobby logo após seu desligamento do serviço público (quarentena); vi) leis sobre financiamento de campanha eleitoral. Embora todos esses tipos de normas sejam importantes na regulação e monitoramento dos grupos de interesse, este artigo concentrará sua análise nas leis federais sobre lobby, voltadas principalmente ao registro e publicização dessas atividades.

Embora as tentativas para regulamentar as atividades de lobby nos EUA remontem ao século XIX, a aprovação de uma lei de caráter geral no plano federal somente se deu em 1946, com a aprovação do *Federal Regulation of Lobbying Act (FLRA)*, cujo principal objetivo foi introduzir um sistema de registro e transparência dirigido àqueles que buscassem influenciar o Congresso norte-americano. Contudo, o FLRA foi considerado uma tentativa insuficiente e mal elaborada de enfrentar o problema, sem propósitos bem definidos e se omitindo em impor qualquer restrição de ordem geral ao exercício do lobby (SANTOS, 2015).

Em 1995, foi então aprovado o *Lobbying Disclose Act (LDA)*<sup>5</sup>, revogando o FLRA. A nova Lei foi o resultado de diversas tentativas esboçadas nas décadas anteriores de aprimoramento do tratamento da matéria. Somente depois de quase cinquenta anos de tentativas, um acordo entre democratas e republicanos, motivado por diversos escândalos envolvendo lobistas, congressistas e funcionários do governo, permitiu a aprovação da Lei, que exige que as entidades, os indivíduos e as empresas declarem periodicamente informações com valores gastos, a área de atuação e o departamento alvo de interesse, os parlamentares contatados e as leis específicas objeto de discussão.

O LDA foi alterado pelo *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007, reduzindo as possibilidades de *revolving doors*<sup>6</sup> para ex-parlamentares

---

<sup>5</sup>Conforme ressalta Santos (2015, p. 647), o escopo dessa Lei foi criar um mecanismo eficaz de transparência do lobby, considerando que um governo representativo responsivo requer o conhecimento dos esforços dos lobistas para influenciar a tomada de decisões no Poder Executivo e no Legislativo, e que a legislação até então existente foi ineficaz em razão da imprecisão de linguagem, das insuficientes previsões de *enforcement* e da ausência de regras claras sobre quem deveria registrar-se e que informações deveriam tornar públicas.

<sup>6</sup>Utiliza-se essa expressão para se referir a lobistas que se tornam políticos ou a políticos e servidores públicos que se tornam lobistas.

e ampliando os requisitos de transparência e o *enforcement* do Lobbying Disclosure Act de 1995.

As principais modificações promovidas pelo *Honest Leadership and Open Government Act* podem ser assim sintetizadas:

**Medidas para ampliar transparência e controle das atividades de lobby:**

1. Relatórios de lobby deverão ser preenchidos trimestralmente, e no prazo máximo de 20 dias após o final do trimestre, e não mais semestralmente, com prazo de 45 dias. Não houve alteração nas regras para a qualificação de lobistas que devem registrar-se, mas meros ajustes nos valores recebidos pelo exercício da atividade em função da alteração na periodicidade dos relatórios que devem ser apresentados;
2. Relatórios de lobby deverão incluir informação se o cliente é governo estadual ou local, ou qualquer entidade controlada por um governo estadual ou local.
3. Associações ou coalizões que recebam mais de US\$ 5 mil por trimestre de outra associação ou coalizão para propósito de lobby devem incluir essas doações em seus relatórios ou divulgá-las em seus websites.
4. A *House of Representatives* e o Senado deverão empregar o mesmo sistema computadorizado para permitir que os formulários requeridos pelo LDA sejam preenchidos através da Internet.
5. O Secretário do Senado e o *Clerk* da *House of Representatives* devem divulgar obrigatoriamente os relatórios dos lobistas na Internet.
6. Os lobistas devem tornar público qualquer cargo que tenham ocupado no Executivo nos 20 anos anteriores, em lugar dos 2 anos antes requeridos.
7. Cada lobista deverá declarar semestralmente qualquer contribuição acima de US\$ 200 para qualquer candidato a cargo eletivo federal, PAC ou organização partidária, indicando nome do candidato ou responsável pela campanha, *Political Action Committees* (PAC) ou comitê partidário, e de pagamentos para eventos ou entidades ligadas a oficiais governamentais, qualquer que seja o valor. A declaração deverá afirmar que o lobista tem conhecimento das regras da *House* e do Senado e que não as violou.
8. Os PACs deverão divulgar o nome das pessoas que tenham feito duas ou mais contribuições acima de US\$ 15.000.
9. As informações sobre o lobby de governos estrangeiros deverão também ser divulgadas online por meio do escritório do *Attorney General*.

**Medidas para ampliar o *enforcement* e o *accountability*:**



1. Periodicamente, deverá ser tornado público o número de violações à Lei e o *Attorney General* do Distrito de Colúmbia deverá relatar ao Congresso semestralmente o número de medidas adotadas para assegurar o cumprimento da Lei.
2. Em caso de violação a multa passa de US\$ 50 mil para até US\$ 200 mil, sujeitando-se a pena de prisão de até 5 anos.
3. Anualmente o escritório do *Comptroller General* deverá fiscalizar aleatoriamente lobistas registrados e averiguar se estão cumprindo os requerimentos legais, enviando relatório ao Congresso, podendo requerer informações diretamente aos lobistas registrados.
4. O Comitê de Ética deverá anualmente apresentar relatório ao Congresso sobre as violações ao LDA pelos membros e os resultados das investigações<sup>7</sup>.

Segundo Thomas (1998), a abordagem norte-americana caracteriza-se como um sistema de “monitoramento” das atividades de lobby. Visa impedir a influência indevida ou desleal por meio desta atividade. Tanto o *Federal Regulation of Lobbying Act de 1946* quanto o *Lobbying Disclosure Act de 1995* e o *Honest Leadership and Open Government Act de 2007* buscaram atender a esse princípio geral de transparência, e as restrições por eles impostas têm como principal objetivo impedir a influência indevida ou desleal dos lobbies.

## REGULAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL: PROJETO DE LEI Nº 1.202/2007

Embora não haja uma lei geral de lobby no Brasil, encontram-se em vigor, de forma esparsa e incompleta, previsões normativas com escopos específicos, que, em certa medida, buscam atender a algumas necessidades no âmbito da regulação das atividades dos grupos de interesse e do exercício de sua influência sobre as autoridades públicas, inclusive do ponto de vista da interferência do poder econômico no processo eleitoral.

Nesse sentido, o credenciamento de representantes de entidades privadas e órgãos governamentais para prestarem esclarecimentos específicos junto ao Poder Legislativo, a regulação do financiamento eleitoral, com vedação às doações de empresas<sup>8</sup>, e regras para a concessão de audiências a particulares por

<sup>7</sup>Para maior detalhamento das medidas, confira Santos, 2015, p. 656.

<sup>8</sup>Bruno Carazza ressalta a repercussão imediata que o julgamento da ADI nº 4650 (sobre o financiamento de campanhas eleitorais) teve no sistema político brasileiro. Poucos dias após a decisão do STF de proibir as doações de empresas, foi sancionada a Lei nº 13.165, de 2015, que passou a regular o financiamento eleitoral a partir das eleições municipais de 2016. Nela passaram a constar, como fontes de recursos para as campanhas, apenas os repasses do Fundo Partidário, as doações de pessoas físicas e o patrimônio dos próprios candidatos (CARAZZA, 2018, p. 221).

agentes públicos em exercício na Administração Pública federal, nas autarquias e fundações públicas, nos termos do art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, e do Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, respectivamente, são exemplos dessas previsões normativas.

Os efeitos dessa legislação, todavia, são reduzidos, seja por não estar presente o componente monitoramento e registro das atividades de lobby, como por serem normas desarticuladas, carecedoras de uma maior sistematização e harmonização, visando superar as lacunas e deficiências no tratamento da matéria (SANTOS, 2015).

O Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, que tramita na Câmara dos Deputados, propõe a regulação da prática do lobby, segregando um grupo específico de profissionais para atuarem em conformidade com determinadas regras, a fim de se garantir controle sobre a atividade e transparência na relação entre os setores público e privado. Nota-se grande influência da *Lobbying Disclosure Act de 1995* do direito norte-americano na elaboração do referido Projeto.

A proposta inicial tinha por escopo disciplinar a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Para essa finalidade, conceituava: i) decisão administrativa, incluindo toda e qualquer deliberação de agente público que envolvesse: a) a proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de um regulamento ou norma de caráter administrativo; b) a realização de despesa pública ou a sua modificação; c) a formulação, o desenvolvimento ou a modificação de uma linha de atuação ou diretriz de política, ou a sua aprovação ou rejeição; d) a revisão, a reavaliação, a aprovação ou a rejeição de um ato administrativo; e) a oposição de veto ou sanção a projeto de lei ou a ato legislativo equivalente; e f) a indicação ou escolha ou a designação ou nomeação de um indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública no âmbito do respectivo órgão ou poder responsável pela decisão; ii) órgão público decisor; iii) entidade representativa de grupo de interesse; iv) recompensa; v) presente; vi) lobby ou pressão; vii) lobista ou agente de grupo de interesse; e viii) dirigente responsável.

Entidade representativa de grupo de interesse foi definida como toda e qualquer pessoa jurídica, constituída segundo as leis do país, qualquer que seja a sua natureza, que seja dirigida por um indivíduo ou grupo de indivíduos, subordinados ou não a instâncias colegiadas, que tenham interesse na adoção de determinada decisão administrativa.

Lobby ou pressão foi entendido como 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 terceiros. Como lobista ou agente de grupo de interesse incluiu o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não governamental de qualquer natureza que atuasse por meio de pressão dirigida a agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de lograr a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa, ou contrária ao interesse de terceiros, quando conveniente ao grupo de que representa.

O art. 3º previa o cadastramento obrigatório de pessoas físicas e jurídicas que exercessem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa.

A proposta assegurava às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de lobby, o direito de solicitar aos órgãos da Administração Pública federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a sua participação em audiência pública, quando estivessem em fase de elaboração ou discussão de assuntos relacionados a sua área de atuação. No caso de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, o órgão promotor da audiência pública procederia de forma a possibilitar a audiência das diversas correntes de opinião.

Para propiciar a isonomia do acesso, vedava a autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar relatório ou voto diante de grupo de trabalho, comissão ou em Plenário sem que, tendo consultado ou atendido pessoa física ou jurídica credenciada para o exercício de atividades de lobby, houvesse propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame. Tal consulta deveria ocorrer, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

As pessoas credenciadas para o exercício de atividades de lobby deveriam encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o dia 31 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapassasse 1.000 Unidades Fiscais de Referência - UFIR.

Em caso de omissão de informações, tentativa de omitir ou ocultar ou confundir dados poderia ser atribuída a pena de cassação do credenciamento. Constatada qualquer irregularidade ou omissão nas informações prestadas, aplicar-se-ia pena de advertência e, em caso de reincidência, a cassação do credenciamento.

Não se aplicaria o disposto na Proposta a indivíduos que atuassem sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico e com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitassem a acompanhar sessões de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, ou a quem fosse convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade para expressar opinião ou prestar esclarecimentos em audiência pública diante de Comissão ou do Plenário, mediante convite público de dirigente responsável.

Em síntese, a redação original da Proposta, a fim de garantir um controle sobre a atividade de lobby, previa: i) o credenciamento prévio de pessoas físicas e jurídicas que exercessem essa atividade no âmbito da Administração Pública federal; ii) o oferecimento de igualdade de condições entre partes contrárias na elaboração e tramitação de propostas normativas e em audiências públicas, evitando que o poder público decidisse apenas com base em informações prestadas por um dos setores envolvidos; e iii) a exigência de apresentação de relatório anual de atividades perante o Tribunal de Contas da União, discriminando matérias defendidas, reuniões e despesas com o lobby.

Ocorre que, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e no Plenário da Câmara dos Deputados, foram apresentadas emendas ao Projeto. O substitutivo do PL nº 1.202/2007, de autoria da deputada Cristiane Brasil, tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados, e é alvo de críticas no sentido de esvaziamento da proposta inicial, alterando inclusive a expressão “lobby” por “atividades de relações institucionais e governamentais”. Nos termos das emendas propostas, em resumo, o credenciamento prévio será facultativo, o contraditório entre interesses contrapostos afetados será mera sugestão e haverá a supressão da prestação de contas.

## **REGULAÇÃO DO LOBBY SOB A ÓTICA DA TEORIA PROCESSUAL ADMINISTRATIVA DA REGULAÇÃO**

Este estudo não tem por objetivo propor um desenho regulatório para o lobby no Brasil, que, por sua complexidade, demandaria a indicação da integração de técnicas e mecanismos aptos a moldar o comportamento referente à atividade presente nos mais diversos setores econômicos e sociais.

Por outro lado, já apontadas as principais críticas formuladas pela teoria dos interesses específicos (*public choice*) e, especificamente, pela teoria dos grupos de Mancur Olson, revela-se pertinente, neste momento, indicar uma formulação teórica coerente de técnicas, estratégias e modalidades regulatórias apta a repercutir, ainda que parcialmente, sobre uma possível regulação da atividade de lobby. Nesse contexto, serão destacados os principais aspectos da teoria processual administrativa da regulação.

A teoria processual administrativa da regulação propõe que os atos regulatórios do Estado podem ser percebidos como um complexo de procedimentos e garantias, cujos mecanismos são empregados para promover e realizar o interesse público (*public-interest regulation*). Nesse sentido, a regulamentação do Estado pode e contribui efetivamente para a concretização do interesse e bem-estar sociais, destacando-se que a análise dos resultados alcançados por essas atividades deve ser realizada mediante a avaliação da compatibilidade entre o procedimento ou mecanismos utilizados no processo de decisão e os objetivos por eles almejados (CROLEY, 2008).

A teoria desenvolvida por Steven P. Croley tenta demonstrar que a atividade regulatória, desenvolvida pelas agências reguladoras, tem grande potencial de oferecer resultados regulatórios favoráveis ao interesse público e majoritário (NEGREIROS, 2019). A explicação é de que atuariam sob conhecidos princípios constitucionais administrativos, a exemplo da supremacia do interesse público, publicidade, moralidade, legalidade, eficiência e proporcionalidade, dentre outros, tratando a regulação sob a ótica jurídica, no lugar da ótica eminentemente econômica. Nesse sentido, rejeita os pressupostos da teoria da *public choice*, de que haveria inafastáveis incentivos à cooptação dos reguladores rumo a uma regulação de grupos de interesse ou *special interest regulation* (ARANHA, 2019).

A atividade regulatória pela ótica do processo de tomada de decisão pelos administradores permite a realização da regulação publicamente interessada e imune às pressões de grupos especiais político e economicamente influentes. Assim, considerados os elementos que integram o processo de tomada de decisões, isto é, as normas justificadoras dos procedimentos adotados para exercício da regulação, assim como a motivação das decisões e o ambiente em que estas são tomadas, é possível a implementação de regulações favoráveis ao interesse público (CROLEY, 2008).

A base da teoria processual administrativa da regulação é composta, em síntese, pelas seguintes categorias conceituais: i) neutralidade do processo administrativo; ii) procedimento administrativo; iii) ambiente jurídico-institucional administrativo. Cada um desses elementos fornece um conjunto de pressupostos tradicionais à teoria geral do direito público, que afastam ou

constrangem a cooptação do regulador no jogo de trocas de vantagens políticas entre representantes eleitos e grupos de interesse (ARANHA, 2019).

A neutralidade do processo administrativo apoia-se na natureza jurídico-funcional da decisão administrativa. O procedimento administrativo exterioriza o processo, garantindo transparência, publicidade, obtenção de apoio social, melhoria do conteúdo de regulamentações propostas, antecipação de críticas dos atores setoriais e oportunidades de ajuste da proposta. O ambiente institucional administrativo, por sua vez, permite a construção de propostas regulatórias via estabilidade profissional do regulador, via apoio de outras estruturas de poder à preservação da competência das agências ou órgãos reguladores ou via controle externo e interno da atividade reguladora (ARANHA, 2019).

Os teóricos da *public choice* sustentam que a melhor solução para contornar a captura das agências reguladoras e as conseqüentes falhas regulatórias seria abandonar a atividade regulatória estatal e deixar que o livre mercado se autorregule por meio de seus próprios mecanismos de equalização (CROLEY, 2008). Por sua vez, a teoria processual administrativa da regulação sustenta a diminuição da influência dos interesses específicos na regulação, atribuída pela *public choice*, sustentando que os procedimentos de tomada de decisão dos agentes lhes fornecem autonomia suficiente para fomentar interesses de abrangência geral.

A teoria processual administrativa propõe a realização da regulação isenta de pressões de grupos especiais, valendo-se de um processo que busca minimizar os riscos de captura dos reguladores.

Quando se trata de lobby, as pressões fazem parte do exercício da própria atividade. Assim, embora não se possa transpor integralmente a teoria processual administrativa como fundamento de um desenho regulatório do lobby – atividade complexa em que os interessados atuam nas mais diversas áreas econômicas e sociais –, essa pode auxiliar com base teórica a subsidiar as propostas regulatórias dessa atividade de atuação de grupos especiais por excelência.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as previsões contidas no Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, em sua versão original, de exigência de credenciamento de lobistas e de apresentação de relatório anual de atividades revelam-se razoáveis sob a ótica da teoria processual administrativa.

## CONCLUSÃO

A atividade de lobby não foi objeto de regulação no Brasil, encontrando resistência por parte de alguns setores e grupos de interesse.

O lobby é uma atividade lícita, e pode auxiliar o governo na tomada de decisões, através do fornecimento de informações relevantes por cidadãos e grupos de interesses. Contudo, quando realizado em sigilo, com negociações a portas fechadas, pode subverter o debate democrático, acarretando a concorrência desleal e a captura regulatória, em detrimento do interesse público e de políticas públicas eficazes<sup>9</sup>.

Recentes escândalos de corrupção no país revelaram que tais práticas podem evoluir para a transformação dos Poderes Legislativo e Executivo em verdadeiros balcões de negócios, em que leis são praticamente encomendadas pelos agentes interessados, tornando todo o sistema político refém dessa prática (FRAZÃO, 2017)<sup>10</sup>.

No Brasil, a discussão sobre a importância da regulação do lobby resultou em alguns Projetos de Lei no Congresso Nacional, dentre os quais o PL nº 1.202, de 2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT/SP). Atualmente, o substitutivo ao PL nº 1.202/2007, de autoria da deputada Cristiane Brasil, tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados, e é alvo de críticas no sentido de esvaziamento da proposta inicial<sup>11</sup>.

A ausência de um desenho regulatório sobre o tema torna oportuno o questionamento acerca de qual modelagem regulatória seria adequada para tratar do lobby no país. Independentemente da resposta a ser dada à questão, o que parece claro é que a regulação do lobby precisa garantir a transparência nas relações entre lobistas e agentes públicos e reduzir a assimetria entre os setores interessados no debate, que prejudica os processos públicos de tomada de decisão.

Conforme destaca Frazão (2017), quanto mais transparência houver nas relações entre o poder político e o poder econômico, mais se terá condições de entender os contextos e os interesses que estão em jogo. Isso pode ser ao menos um primeiro passo para assegurar a efetividade do regime democrático, gerando

---

<sup>9</sup>Nessa ótica, recursos podem ser mal alocados, favorecendo interesses das partes envolvidas, conferindo vantagens àqueles que têm os “contatos certos” (LAZZARINI, 2018). Nas palavras críticas de Lessig, “obviously, you can’t have a democracy that represents all people equally. Obviously, some must be more equal than others” (LESSIG, 2015).

<sup>10</sup>A promiscuidade entre as esferas pública e privada no Brasil é relatada por Faoro, que afirma que sua origem data de tempos imemoriais: “Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi.” (FAORO, 2012, p. 819). Flávia Schilling ressalta que a corrupção está presente na relação entre o poder econômico e o poder decisório (SCHILLING apud BATAGLIA, 2017, p. 29), enquanto Bataglia conclui que não se trata de exclusividade de países em desenvolvimento, tampouco possui como causa a pobreza, sendo esta mais sua consequência que seu motivo gerador (BATAGLIA, 2017, p. 29).

<sup>11</sup>Nesse sentido, confira MOREIRA, 2018.

uma cultura de maior controle da atividade legislativa e executiva e da atuação de seus agentes, por um lado, e dos particulares que tentam influenciá-las, por outro.

A regulação a ser eventualmente adotada no Brasil deve ser ajustada às possibilidades de sua implementação, às garantias constitucionais do direito de associação e de petição aos poderes públicos, e não pode se converter em uma barreira à atuação legítima de representação de interesses, que é inerente à democracia (SANTOS, 2018). Por outro lado, a simplificação das regras não deve significar em perda da essência das obrigações de transparência.

Nas palavras de Santos (2018), erigir uma legislação equilibrada, que favoreça a transparência e integridade do lobby, amplie a igualdade de acesso e o escrutínio sobre o processo decisório governamental, é um desafio. Vários países adotam regulamentações rígidas e detalhistas, das quais os Estados Unidos é o principal exemplo, fruto que são de contextos com elevados graus de corrupção no lobby. Se o excesso de rigor pode acabar por impedir a aplicação das regras e produz soluções de contorno para a sua burla, por outro lado, uma lei frouxa e vaga pode produzir pouco ou nenhum efeito para legitimar o lobby e evitar práticas espúrias. Esse foi o aprendizado que a evolução legislativa dos EUA produziu até o momento (SANTOS, 2018).

A regulação do lobby pode traduzir um aumento da transparência do acesso dos grupos de interesse aos responsáveis pelas decisões das políticas públicas e dos meios e objetivos que buscam atingir por meio dessas relações. Embora seja necessário implementar outras medidas de caráter legal e institucional<sup>12</sup> para assegurar maior equilíbrio no acesso dos grupos de interesse aos representantes políticos, é inegável que a regulação do lobby seja um importante passo nesse sentido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, Marcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 5ª ed. London: Laccademia Publishing, 2019.

---

<sup>12</sup>As regras do jogo não são apenas jurídicas, havendo também regras sociais e culturais, bem como os valores nelas embutidos. A mudança institucional é um processo intrincado. Ao passo que as regras formais podem ser rapidamente alteradas em virtude de decisões políticas ou judiciais, as restrições informais incorporadas nos costumes, tradições e códigos de conduta são bem mais impermeáveis às políticas deliberadas (NORTH, 2018, p. 18).



ARAÚJO, Anderson Luiz Alves de. *A necessidade de regulação do lobby no Brasil e a experiência americana: No ordenamento jurídico dos Estados Unidos, cada um dos seus estados possui regulamentação própria sobre o lobby.* Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/lobby-brasil-estados-unidos-19072018>> Acesso em: 23 out. de 2019.

BATAGLIA, M. B. *Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda.* Journal of Law and Regulation. Brasília, v. 3, n. 2, p. 21-46, 16 out. 2017.

CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro.* 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CROLEY, Steven P. *Regulation and Public Interests.* Princeton: Princeton University Press, 2008.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.* 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FRAZÃO, Ana. *Arquitetura da corrupção e as relações de mercado: Somente uma mudança institucional profunda pode gerar frutos consistentes e duradouros.* Disponível em: <<http://anafraza.com.br/files/downloads/arquitetura-da-corrupcao-e-as-relacoes-de-mercado.pdf>> Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Precisamos falar sobre lobby: o controle do lobby como forma de administrar a tensão entre democracia e mercado.* Disponível em: <[http://anafraza.com.br/files/publicacoes/20170726Precisamos\\_falar\\_sobre\\_lobby.pdf](http://anafraza.com.br/files/publicacoes/20170726Precisamos_falar_sobre_lobby.pdf)> Acesso em: 23 out. 2019.

LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões.* 2ª ed. São Paulo: BEI Comunicação, 2018.

LESSIG, Lawrence. *Republic, Lost.* The corruption of equality and the steps to end it. New York: Twelve, 2015.

MOREIRA, Felipe Lélis. *Toffoli, Moro e “a regulamentação do lobby: Uma normatização da defesa de interesses, sem burocracia, é possível.* Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/toffoli-moro-e-a-regulamentacao-do-lobby-05122018>> Acesso em: 30 de nov. 2019.

NEGREIROS, H. R. L. F. V. de. A Aplicação da Teoria Processual Administrativa à Lei nº 13.655/2018 e as Reformas Regulatórias. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 5, n. 2, p. 129-146, outubro 2019.

MELO, J. G. T. *Regulação do lobby no Brasil: Reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson e da Teoria Processual Administrativa da Regulação.* *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 6, nº 1, p. 164-181, maio 2020.

NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Tradução Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OCDE. *The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>> Acesso em: 30 de nov. 2019.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. *Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal*. Brasília, 909 p., 2015.

\_\_\_\_\_. *Regulação do lobby no contexto brasileiro: texto em vias de ser apreciado pelo Plenário da Câmara está muito distante de atender a requisitos da OCDE*. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/regulamentacao-do-lobby-no-contexto-brasileiro-19062018>> Acesso em: 26 jan. 2020.

THOMAS, Clive S. Interest Group Regulation across the United States: Rationale, Development and Consequences. *Parliamentary Affairs*, vol. 51, nº 4, p. 500-515, out. 1998.

### **Normas e Julgados:**

BRASIL. PL nº 1.202, de 30 de maio de 2007. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>> Acesso em: 23 de out. de 2019.