

SENADO FEDERAL
Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e
Controle e Defesa do Consumidor

PROJETO DE LEI Nº 2.914, DE 2022
REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY
AUDIÊNCIA PÚBLICA - 16 de agosto de 2023



DEPARTAMENTO INTERSINDICAL
DE ASSESSORIA PARLAMENTAR

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Colaborador do DIAP

Consultor Legislativo

Advogado

Mestre em Administração

Doutor em Estudos Sociais – Estudos Comparados

Professor Colaborador da EBAPE/FGV

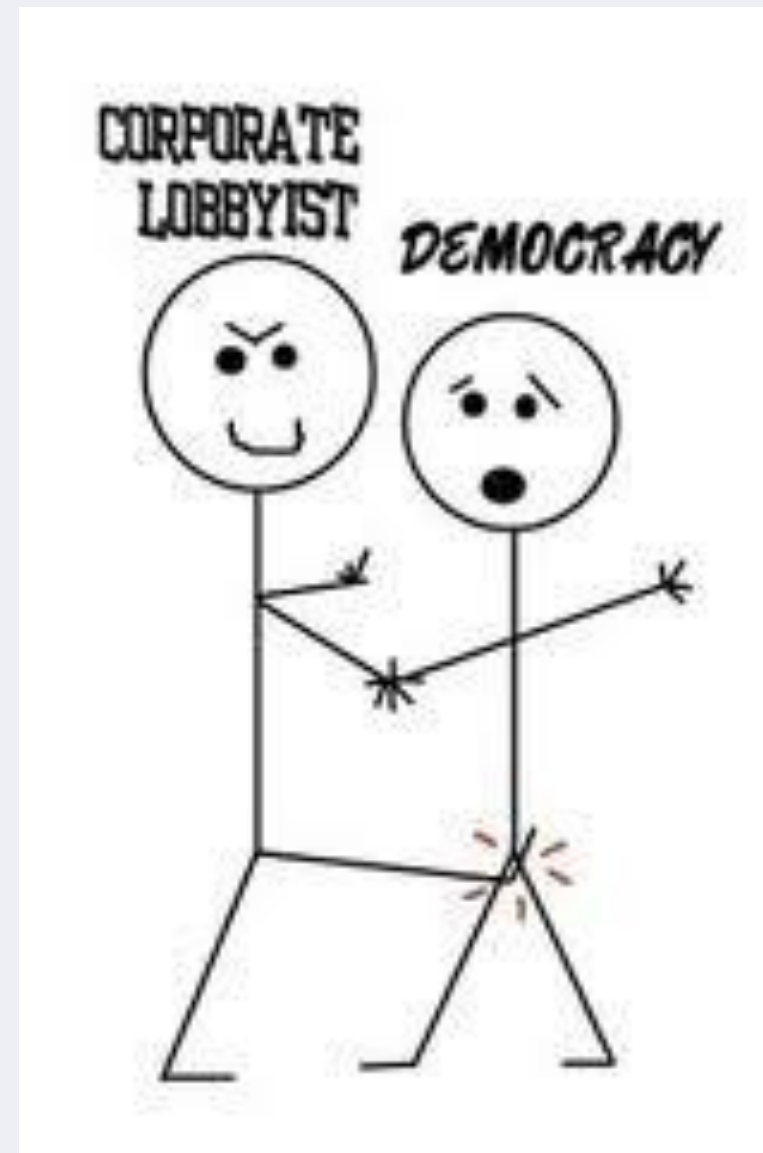
Representação de Interesse: Contexto Geral

- ⊙ Grande interesse acadêmico nos últimos 100 anos (*The Process of Government*, Arthur Bentley, 1908)
- ⊙ *Relevância da influência dos grupos de interesse na complexidade do sistema político e na sociedade moderna*
- ⊙ Acesso livre e aberto às decisões governamentais é assunto de interesse público
- ⊙ Exercício do lobby junto a autoridades públicas é uma atividade legítima e um fenômeno **global**
- ⊙ Sociedade e agentes públicos devem saber quem está envolvido em atividades de lobby e que interesses defendem, e meios empregados
- ⊙ Sistemas de regulação e registro não devem impedir ou constranger o acesso ao governo
- ⊙ Pouco consenso sobre a influência das instituições políticas e jurídicas sobre o sucesso dos grupos de interesse na defesa de suas posições no processo de definição das políticas públicas

Lobby, corrupção e democracia

“A existência de interesses poderosos – corporativos, privados ou de outras jurisdições tais como subnacionais - governos - que fazem esforços para influenciar as decisões do governo , em particular a elaboração de políticas, legislação ou a adjudicação de contratos, **é uma realidade diária nas democracias modernas.** Lobbying é muitas vezes **explicitamente reconhecido como legítimo e essencial dada a complexidade da moderna tomada de decisão do governo** e do amplo impacto do governo nos dias de hoje. **Lobistas podem trazer informações valiosas** e dados que podem permitir a tomada de decisão mais informada e resultar em políticas públicas mais eficazes.”

OECD, 2009. **Lobbyists, Government and Public Trust, v. 1 - increasing transparency through legislation**



Prós e contras

- A favor:
 - necessidade de construir uma institucionalidade política que promova mais *deliberação, mais transparência e mais accountability*.
 - *Aumenta a qualidade da democracia*: decisões submetidas à discussão e ao debate público são mais legítimas e democráticas do que decisões tomadas fora do alcance do escrutínio da sociedade
 - *regulamentar a atividade de lobby é essencial para tornar o processo decisório e os interesses dos grupos privados e dos agentes públicos mais transparentes*
 - *maior participação e accountability* - decisões políticas monitoradas pela participação e o escrutínio bem informados de um número maior de interesses -> discricionariedade regulada.
 - processo político mais deliberativo, equilibrado, transparente e *accountable*.
- Contra
 - regulamentação cria *barreiras à entrada e à participação dos menos poderosos e atrapalha as relações entre representantes de interesses e parlamentares*.
 - percepção de que só é possível participar politicamente através dos canais formais de representação de interesses (lobistas profissionais).
 - *relações políticas precisam de algum grau de confidencialidade e discricionariedade para que as negociações sejam viabilizadas*
 - *relação custo-benefício da regulamentação (estruturas de controle x benefícios) não justifica o esforço por parte do Estado*.

OECD Recommendation in Lobby Regulation (2010)

“Igualdade de acesso para todos os atores privados e ao público em geral para participação na elaboração de políticas públicas é crucial para salvaguardar a integridade das decisões públicas e o interesse público, contrabalançando os mais bem organizados interesses particulares, bem como para aumentar a confiança dos cidadãos na tomada de decisões públicas.”

Principais requisitos de transparência e integridade devem:

- Prover informações sobre lobistas “in-house” e consultores
- Identificar os objetivos da atividade de lobby
- Identificar os beneficiários do lobby
- Identificar os agentes públicos que são seus “alvos”
- Identificar de onde vem as pressões de lobby e como são financiadas
- Habilitar partes interessadas– incluindo organizações da sociedade civil, empresas, mídia e público em geral – a promover o escrutínio das atividades de lobby
- Os lobistas devem cumprir as normas de profissionalismo e transparência

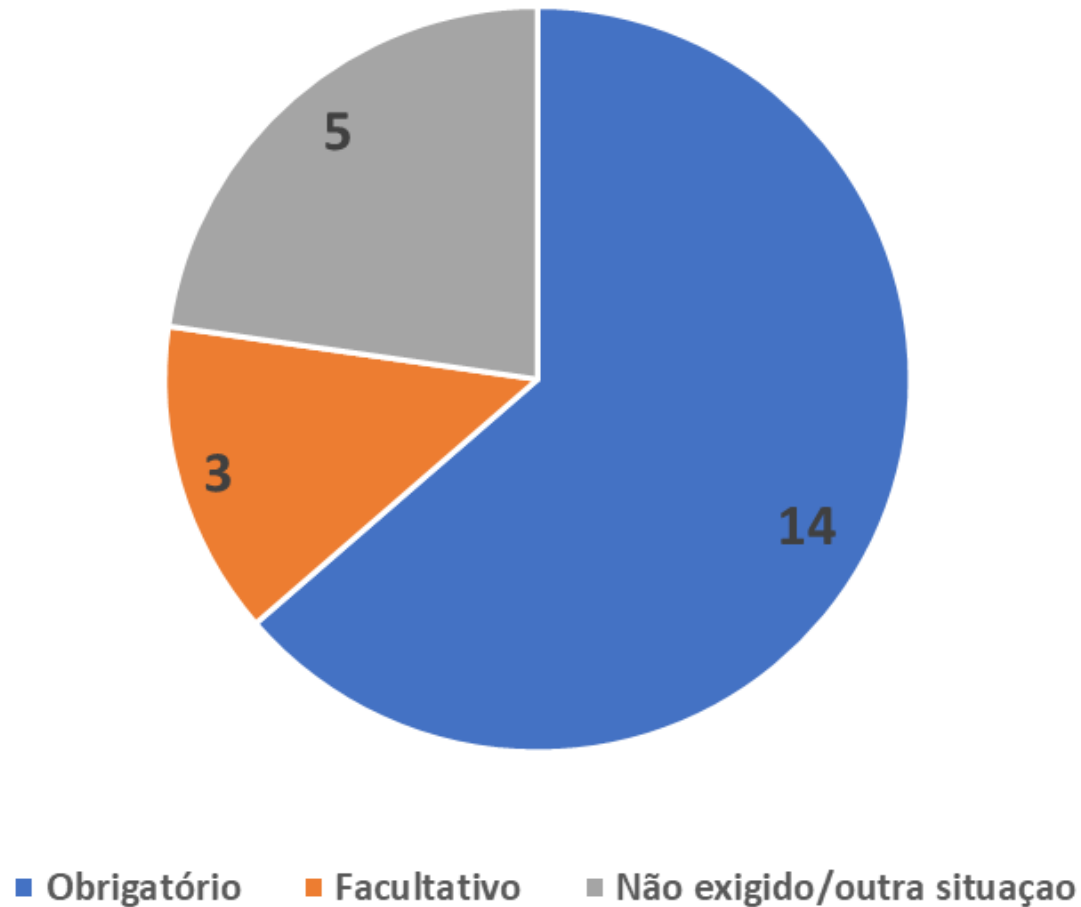
Comunicação com lobistas deve seguir princípios, regras, padrões e procedimentos para dar aos agentes públicos orientações claras sobre o que é permitido em suas relações com lobistas

“Revolving doors”: restrições para agentes públicos ao deixar seus cargos para prevenir conflitos de interesse quando procurando novos empregos e para inibir o mau uso de informações confidenciais e evitar “mudança de lado” em empregos pós-serviço público.

Regulação da “Representação de Interesses” ou “Lobby”:

- ◎ Tema presente na agenda dos países da OCDE e em vários países da América Latina
- ◎ Países com legislação específica: EUA (Federal e 52 Estados), Canadá, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, França, Hungria, Polónia, Lituânia, Israel, Taiwan, Peru, Irlanda, Eslovénia, México, Áustria, Holanda, **Chile, Reino Unido, Alemanha, Austrália.**
- ◎ Em tramitação: Espanha, Colômbia, Argentina, **Brasil.**

OCDE: Registro de Lobistas



Obrigatório:

Alemanha, Austrália, Bélgica.
Canadá, Eslovênia, EUA, França,
Irlanda, Islândia, Itália, Lituânia,
Polônia, Reino Unido

Voluntário:

Holanda, Romênia, União
Europeia

Outras situações:

- Requerimento de audiências (Chile, Peru, Espanha)
- Registro exigido apenas para acesso ao Parlamento (Israel e México)

Representação de Interesses e o contexto do Lobby no Brasil

Consolidação da democracia – CF 1988 – aumento na representação de interesses

- Pluralismo limitado e poliarquia – Representações corporativistas ainda dominantes
- Expansão da democracia participativa - **Conselhos Federais de Políticas Públicas; Conferências Nacionais. Política Nacional de Participação Social (2015)**
- Dificuldade de caracterizar e identificar o perfil e atuação dos grupos de interesse, como trabalham para atingir resultados e os seus impactos nos sistemas político e administrativo

Diversas regras que indiretamente afetam lobistas

- Direito de petição e liberdade de associação
- Direito de requerer informações
- Direito de ter interesses coletivos representados por associações
- Código Penal e legislação complementar definem suborno, tráfico de influência e outras formas de corrupção
- Provisões legais sobre limites para financiamento eleitoral privado

Ausência de regulação sobre atividades de lobby

- Ausência de requisitos legais de registro, licenciamento de grupos de pressão e de informação sobre suas práticas - grande dificuldade de mensuração da comunidade de interesses
- Normas esparsas de transparência, conflito de interesses, procedimentos administrativos e consultas públicas

Transparência e Controle sobre a atuação do lobby no Brasil:

- **No Legislativo: registro facultativo de entidades que representam grupos de interesse;**
- **No Executivo:**
 - existência, desde agosto de 2000, de um Código de Conduta da Alta Administração Federal
 - Instituição da “quarentena”: **Lei de conflito de interesses: 6 meses**
 - Decreto nº 4.232/2002, dispondo sobre as audiências e reuniões dos agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais com representantes de interesses de particulares. Introduzia requisito de que, para ser recebido por órgãos públicos e seus dirigentes, o representante de interesse deveria estar “inscrito nos órgãos ou nas entidades, em que pretende ser ouvido”.
 - Decreto nº 4.334, de 12 de agosto de 2002, que, igualmente, dispôs sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública Federal direta, nas autarquias e fundações públicas federais. Revogou a necessidade de **registros das entidades e representantes de interesses no Poder Executivo**.
 - Resolução nº 08, de 25.09.2003 – Comissão de Ética Pública – PR - Identifica situações que suscitam conflito de interesses e dispõe sobre o modo de preveni-los.
 - Lei 12.813/2013: **Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego**. Ministros, CNE, presidentes e diretores de autarquias, fundações e empresas estatais, e DAS-5 e 6 deverão divulgar, diariamente, por meio da Internet, sua agenda de compromissos públicos.
 - **DECRETO Nº 10.889, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2021** - Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal - e- Agendas.
- **Vedação de financiamento eleitoral por pessoa jurídica**
- **Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18.11.2011)**
- **Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013)**
- **Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º.08.2013)**

Tentativas de regulamentação do lobby no Brasil

Projetos de Regulamentação do Lobby

PROJETOS DE RESOLUÇÃO	PROJETOS DE LEI/PEC
Projeto de Resolução nº 23, de 1995 – Dep. Aroldo Cedraz	Projetos de Lei nº 25/1984 e nº 203/1989, do Senador Marco Maciel (PL nº 6.132, de 1990, na Câmara dos Deputados);
Projeto de Resolução nº 83, de 1996 – Dep. José Fortunatti	Projeto de Lei nº 6.928, de 2002 – Dep. Vanessa Grazziotin
Projeto de Resolução nº 121, de 1997 – Dep. Padre Roque	Projeto de Lei nº 619, de 1995 – Dep. Davi Alves da Silva
Projeto de Resolução nº 87, de 2000 – Dep. Ronaldo Vasconcelos	Projeto de Lei nº 1.713, de 2003 – Dep. Geraldo Rezende (arquivado)
Projeto de Resolução nº 203, de 2001 – Dep. Walter Pinheiro	Projetos de Lei nº 5.470, de 2005 e 1.202, de 2007 – Dep. Zarattini
Projeto de Resolução nº 72, de 1995 – Sen. Lucio Alcântara	Projeto de Lei nº 336, de 2015 – Senador Walter Pinheiro (arquivado)
Projeto de Resolução nº 103, de 2007 – Dep. Francisco Rodrigues	PEC 47/2016 – Senador Romero Jucá (arquivada)
Projeto de Resolução nº 158, de 2009 – Dep. João Hermann	PL 11025/2018 – Dep. Jaime Martins (arquivado)
Projeto de Resolução nº 14, de 2011 – Dep. Mendes Ribeiro Filho	Projeto de Lei nº 4.391/2021 – Poder Executivo
Projeto de Resolução nº 40, de 2019 – Dep. Darcisio Perondi	Projeto de Lei nº 1.535/2022 – Dep. Zarattini

Em grande medida, inspiradas na experiência estadunidense

Diferentes formatos e escopos

Identificação da necessidade da regulamentação do lobby.

PL 2914/2022 – relevância e necessidade

- Conclusão de processo iniciado em 1984
- Resultado de amplo processo de exame e discussão na Câmara – 4 Relatorias
- Fusão de propostas – PL 1.202, PL 4.391 e PL 1.535 na CD
- Sugestões acatadas pelo Relator (Dep. Lafayette de Andrada) aperfeiçoaram o Projeto
- Compromisso com regras da OCDE
- Contribuição para aperfeiçoamento do sistema de integridade pública
- Não ofende garantias constitucionais
- Lei Federal
- Regulação branda/média
- Aprovação necessária, **com ajustes**

PL 2914/2022 – aperfeiçoamentos necessários

- Registro obrigatório de lobistas – Emenda 1 – Sen Alessandro Vieira e Emenda 10 – Sen Sergio Moro – art. 12
- Tratamento isonômico – Emenda 2 – Sen Alessandro Vieira (art. 10 somente prevê audiências públicas)
- Redução das exclusões (o que não é lobby) – Emenda 6 – Sen. Alessandro Vieira - art. 9º
- Hospitalidades – Emenda 5 – Sen Alessandro Vieira – art. 16.
- Fixar limites para presentes – Emenda 9 – Sen. Sergio Moro – art. 16.

Outros temas

- ampliar abrangência para cobrir atuação em nome de pessoas físicas e empresas (e não somente entidades de classe e associativas) – art. 6º - harmonizar redação com art. 4º, II, “a”.
- vedação de pagamento de honorários por “êxito”
- ampliar rol de condutas vedadas (art. 19) para incluir:
 - provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo;
 - atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial, exceto se na condição de advogado;
- explicitar regra de “quarentena” para ex-agentes políticos
- previsão de dados abertos sobre atuação de lobbies e seus agentes (art. 11)



DEPARTAMENTO INTERSINDICAL
DE ASSESSORIA PARLAMENTAR

www.diap.org.br

Obrigado!

email: luiz.alb.santos@gmail.com

<https://politicapublica.wordpress.com/author/politicapublica/>

