

Nota de Técnica - PL 2914 de 2022

Regulamentação da representação privada de interesses (lobby) no Brasil.

Grupo de Trabalho Transparência e Integridade – Rede de Advocacy Colaborativo

I - Histórico de tramitação

O lobby é uma forma legítima de atuação dos mais variados setores da sociedade: sindicatos, empresas e ONGs – junto ao poder público. A falta de regulamentação dessa atividade, entretanto, gera graves problemas, especialmente considerando os desafios éticos dessa interação. Nesse sentido, são muito bem-vindas as iniciativas de regulamentar a atividade de defesa de interesses privados junto ao poder público, que apresentam uma oportunidade de que essa agenda possa avançar e chegar a uma legislação robusta.

O tema da regulamentação do lobby tramita há mais de 20 anos no Congresso Nacional e sua discussão esteve em diferentes níveis de amadurecimento. A penúltima vez em que houve oportunidade de aprovação da matéria na Câmara dos Deputados foi na 55ª legislatura, com o PL 1202/2007, de autoria do dep. Carlos Zarattini (PT-SP), cujo último andamento foi para votação em Plenário no ano de 2018, mais de uma década após sua apresentação.

Em 09 de dezembro de 2021, o governo federal submeteu à apreciação do Congresso Nacional novo texto sobre a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos. O PL 4391/2021 foi distribuído às Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e Constituição e Justiça (CCJ). Em julho, dez das onze propostas apresentadas pela sociedade civil, elaboradas pela Rede Advocacy Colaborativo (RAC) e apresentadas pelo deputado Felipe Rigoni (União Brasil-ES), foram acatadas pelo então relator, deputado Augusto Coutinho (Republicanos-PR).

Entretanto, um requerimento de urgência do deputado Lafayette de Andrada (Republicanos - MG) foi aprovado em 03.ago.2022, o que culminou com a apreciação e votação da matéria diretamente pelo Plenário da Câmara, sem levar em consideração os esforços produzidos anteriormente na CTASP.

Em Plenário e sob a relatoria do deputado Lafayette de Andrada, a proposição, à qual já havia sido apensado o PL 1535/2022, apresentado pelo deputado Carlos Zarattini (PT-SP), foram também apensados projetos antigos que tratavam do tema e não chegaram a ser votados (PLs 1961/2015 e 1202/2007). A inclusão das proposições na Ordem do Dia, sem a disponibilização de parecer prévio, impediu o controle social e a incidência legítima da sociedade para aprimorar o texto sugerido. Tal cenário comprometeu a análise técnica dos textos em discussão, que apresentavam mudanças substanciais com relação a versões anteriores.

No dia 29 de novembro, o texto foi aprovado na forma do Substitutivo do relator, deputado Lafayette de Andrada, ao PL 1202/07, do deputado Carlos Zarattini (PT-SP). Assim sendo, o PL 4.391/2021 foi desapensado e arquivado.

II - Sobre o mérito

Entendemos que o tema da regulamentação da representação privada de interesses (lobby) é crucial para o desenvolvimento da democracia brasileira, pois, além de ter grande potencial para aprimorar o nosso sistema de transparência e integridade, servindo de instrumento à prevenção da corrupção, também pode contribuir para aprimorar os espaços de participação social nos processos decisórios. Para tanto, é necessário um regramento que assegure mecanismos para equiparar o acesso de diferentes atores sociais aos Poderes instituídos, tornando mais transparentes as relações entre agentes públicos e privados e possibilitando a verificação dos atores que influenciaram na formulação e na implementação das políticas públicas.

O PL 2914/2022, na forma como foi aprovado pela Câmara dos Deputados, além de inserir matéria estranha à regulamentação do lobby que compromete seriamente o combate à corrupção (por exemplo, a inserção de um Capítulo referente às Pessoas Expostas Politicamente), é ineficaz na promoção da representação isonômica de interesses, na garantia da igualdade de acesso e pouco contribui para dar transparência às interações entre representantes de interesses e agentes públicos.

Utilizando-se como referência os mais altos padrões de regulamentação do lobby, presentes nas legislações da União Europeia e nas últimas recomendações da OCDE, assim como as próprias pesquisas produzidas pelas organizações signatárias, sugerimos que, na busca da prevenção à corrupção e para garantir os princípios de transparência e integridade, a lei que regulamenta o lobby deva:

- 1) garantir a existência de um cadastro de representantes de interesses, pois sem essa ferramenta não é possível fazer a identificação dos atores que influenciaram as diferentes regulações e legislações nem as entidades que nelas não estiveram envolvidas. O cadastro expõe a influência de determinados segmentos do setor privado na formulação de políticas públicas e por isso é um instrumento essencial para a realização do controle social;

[EMENDA N° 1 - Cadastro dos Representantes de Interesses](#)

- 2) assegurar mecanismos para equiparar o acesso de diferentes atores sociais aos Poderes instituídos com regras e procedimentos específicos que fomentem a participação social ou erigir à categoria de princípio a garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões, tal como estabelecido nas demais proposições anteriormente pensadas na Câmara dos Deputados, os PLs 4391/2021, 1202/2007 e 1535/2022. Uma plataforma de agendamento comum para todos representantes de interesses também é uma das propostas sugeridas;

[EMENDA N° 2 - Princípio da isonomia](#)

[EMENDA N° 3 - Igualdade de acesso](#)

- 3) tornar mais transparentes as relações entre agentes públicos e privados – a criação de um sistema que concentre todas as bases de dados relacionadas à transparência de agendas e registros de interações contribuiria neste sentido;

[EMENDA N° 4 - Agenda Nacional Eletrônica](#)

- 4) determinar a obrigatoriedade de disponibilização dos dados em formato aberto, o que é essencial para o controle social. É necessária a ampliação dessa exigência no PL, especialmente sobre os registros das interações entre o agente público e privado, bem como do rol dos documentos por eles trocados;

[EMENDA N° 5 - Registros dos documentos](#)

- 5) estar em consonância com outras leis, em especial a Lei de Acesso à Informação, remetendo ao texto da Lei nº 12.527/2011, como nos casos de sigilo. O texto inova ao criar uma hipótese de sigilo estranha à Lei de Acesso à Informação, aumentando o risco de opacidade na atividade de lobby. Elenca informações relativas à defesa cibernética, enquanto passíveis de restrição de acesso. No mesmo sentido, faz remissão à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no que tange aos dados de pessoas naturais, colocando em risco a publicidade do nome e a vinculação institucional do representante de interesse – dados de relevante interesse público sobre os quais a transparência é imprescindível para que se garanta o controle social e integridade do lobby no Brasil.

[EMENDA N° 6 - Transparência dos dados dos representantes de interesses](#)

[EMENDA N° 7 - Sigilo](#)

- 6) prever mecanismos que estimulem e possibilitem o controle social, como a inserção de novo dispositivo no artigo que trata das hospitalidades, determinando-se que não é considerada hospitalidade legítima a que for oferecida em manifesto conflito de interesses entre o agente privado e o agente público nem aquelas que por seu elevado valor extrapolariam os princípios da razoabilidade e da moralidade.

[EMENDA N° 8 - Hospitalidades](#)

- 7) Retirar do texto do inciso III do art. 9º, a parte que diz não configurar representação de interesse a prática de atos no âmbito do processo legislativo, pois ela permite ao advogado fazer lobby ao arripio da regulamentação que está sendo proposta. O art. 59 da Constituição é claro ao definir que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Não, há, portanto, como participar desse processo, mesmo sendo membro da OAB, sem estar representando interesses;

[EMENDA N° 9 - Processo legislativo e advocacia](#)

- 8) Incluir no art. 24 os familiares e estreitos colaboradores. Esse artigo basicamente reproduz a Resolução 40 do COAF que estabelece o rol das pessoas politicamente

expostas. Contudo, o PL deixou de incluir, tal como dispõe a Resolução do Coaf, os familiares e os estreitos colaboradores das pessoas politicamente expostas, bem como as pessoas jurídicas das quais participam. Dessa forma, sendo investigada uma pessoa politicamente exposta, não seria possível acompanhar a movimentação financeira de seus familiares e colaboradores próximos.

[EMENDA N° 10 - Pessoas politicamente expostas](#)

Os seguintes integrantes do Grupo de Trabalho Transparência e Integridade da RAC contribuíram para a elaboração deste documento:

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social;
Instituto Não Aceito Corrupção;
Transparência Brasil;
Transparência Internacional – Brasil;
Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)
Lobby Para Todos

Além das organizações signatárias, contribui também para construção deste texto a Associação Fiquem Sabendo