

Nota de Posicionamento - PL 4.391/2021 - Tramitação em Plenário

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

Grupo de Trabalho – Rede de Advocacy Colaborativo

Atualização: 30/08 - 10:00

I - Sobre o mérito

O lobby é uma forma legítima de atuação dos mais variados setores da sociedade – sindicatos, empresas, ONGs – junto ao poder público. A falta de regulamentação dessa atividade, entretanto, gera graves problemas, especialmente considerando-se os desafios éticos dessa interação.

Nesse sentido, é muito bem-vinda a iniciativa do Poder Executivo de promover o projeto de lei 4391/2021, que busca, justamente, regulamentar a atividade de defesa de interesses privada junto ao poder público, oferecendo uma oportunidade de que essa agenda, que já é discutida há mais de 20 anos no Congresso Nacional, possa avançar e chegar em uma legislação robusta.

Entretanto, a redação do projeto original foi considerada pelos especialistas e organizações signatárias desta nota como **insuficiente para aumentar a transparência no relacionamento entre representantes de interesses e agentes públicos e conseqüentemente ser efetiva na garantia da plena representação democrática e combate à corrupção, carecendo de aprimoramento.**

Utilizando como referência os mais altos padrões de regulamentação do lobby, presente nas legislações da União Europeia¹ e nas últimas recomendações da OCDE², assim como as próprias pesquisas produzidas pelas organizações signatárias, sugerimos que, para garantir os princípios de transparência e integridade, o PL 4.391 deva:

- assegurar mecanismos para equiparar o acesso de diferentes atores sociais aos poderes constituídos, estabelecendo regras e procedimentos específicos que fomentem a participação social;
- 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;
- disponibilizar todas as informações em formato de dados abertos;
- contemplar todas as interações entre agentes públicos e privados, independentemente do formato, meio ou canal utilizado;
- incluir nos registros destas interações os documentos trocados;
- 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;

¹ <https://lobbyeurope.org/rules-and-regulations/>

² <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/lobbying-in-the-21st-century-c6d8eff8-en.html>

- prever mecanismos que estimulem e possibilitem o controle social, como a publicização de justificativas que demonstrem o interesse institucional para o recebimento de hospitalidades;

- prever pena mínima de suspensão para o agente público que obstar a inclusão das informações no registro, exceto na hipótese de reduzida lesividade para o serviço público.

Para contribuir com a inclusão desses temas no projeto, fizemos sugestões que foram apresentadas em **onze emendas de autoria do Deputado Federal Felipe Rigoni (UB-ES)**. Durante a tramitação do projeto na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), o então relator dep. Augusto Coutinho, **incorporou dez das onze emendas no [texto substitutivo apresentado em seu parecer](#)** (excetuando a emenda 3 por tecnicidade).

Infelizmente, o texto, em nossa avaliação positivo, do parecer do dep. Augusto Coutinho (REP-PE) não foi votado antes da aprovação do requerimento de urgência que o tirou da CTASP e encaminhou para o plenário para uma nova avaliação e parecer, anulando todo trabalho técnico realizado anteriormente.

Dessa forma, reiteramos que **o texto original encaminhado pelo Governo Federal é ineficaz como instrumento de aprimoramento da transparência e integridade da prática de defesa de interesses e insuficiente quando analisado sob o prisma mais básico das recomendações internacionais sobre o assunto, em especial as recomendações da OCDE e da União Europeia.**

II - Sobre a tramitação

Como apontado anteriormente, o tema da regulamentação do lobby tramita há mais de 30 anos no Congresso Nacional e sua discussão esteve em diferentes níveis de amadurecimento. A última oportunidade de aprovação da matéria na Câmara dos Deputados foi na legislatura passada, com o PL 1202/2007, de autoria do dep. Carlos Zarattini (PT-SP), cuja última tramitação para votação em plenário havia sido em 2018, ou seja, mais de uma década após sua apresentação e após passar pela devida avaliação nas Comissões de Justiça e Constitucionalidade (CCJ) e de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP).

Acreditamos na relevância e necessidade que o país tem para adotar esse marco regulatório imprescindível no aprimoramento da transparência e combate à corrupção, entretanto, **o PL 4391/2021 apresentava uma tramitação célere, sendo apreciado e analisado pelo relator com uma velocidade maior que a maioria das proposições da Casa**, sem comprometimento da análise técnica necessária para uma matéria dessa complexidade. Dessa forma, acreditamos que **o pedido de urgência e a retirada do tema das comissões acende um alerta para a sociedade civil.**

A discussão para a regulamentação do lobby não deve ser feita de forma açodada e intempestiva. O projeto está na ordem do dia para apreciação, sem parecer, o que impede o controle social e a incidência legítima da sociedade junto às autoridades para aprimorar o texto sugerido.

O PL 4391/2021 não é o primeiro projeto que tem sua tramitação acelerada desta maneira. Ao contrário, ao longo deste ano, acumularam-se as tentativas de retrocessos no sistema brasileiro anticorrupção com a utilização de recursos regimentais heterodoxos, cujo objetivo não parece ser outro senão o de cercear o exercício democrático do direito que tem a sociedade de conhecer e manifestar-se a respeito de temas que

dizem respeito aos destinos do país. Alguns exemplos de projetos que tiveram a sua tramitação alterada são as recentes alterações na Lei de Improbidade Administrativa, no Código Eleitoral e na chamada “PEC Kamikaze”. Essa tramitação açodada impede que se construam coletivamente soluções efetivas para os importantes problemas que estão sendo discutidos hoje, como, por exemplo, a regulamentação da defesa de interesses.

Acreditamos que, apesar do mérito e da necessidade desse marco legal, a celeridade não pode comprometer a qualidade, profundidade e pluralidade da análise e discussão técnica da matéria. Portanto, ainda que relevante em seu mérito.

III - Nossas recomendações

Apesar de discordarmos do momento e do rito, caso o projeto, de fato, seja discutido e votado em Plenário, **priorizamos as seguintes emendas que caso aprovadas, adequariam o projeto para garantir sua plena eficiência, com integridade e transparência.**

Apresentamos, novamente, as nossas emendas que já foram apresentadas e acatadas no relatório anterior, excluindo a Emenda 4, por entendermos as dificuldades em sua aplicação no atual momento, e com duas pequenas mudanças na redação da emenda 7 e na emenda 11, para tornar seu escopo mais adequado.

As emendas, em ordem de prioridade, são:

- [EMC 3 CTASP => PL 4391/2021](#) - A exemplo do Portal Nacional de Compras Públicas, criar um sistema centralizado que reúne e torna públicas as informações referentes aos contatos estabelecidos entre representantes de interesses e agentes públicos.*
- [EMC 11 CTASP => PL 4391/2021](#) - Inclui comunicação direta, oral ou escrita, presencial ou telemática. O PL trata somente de interação presencial ou telepresencial (especialmente audiências)
- [EMC 5 CTASP => PL 4391/2021](#) - Determina, com base nas recomendações da OCDE e União Europeia, que se tornem públicos documentos trocados durante as atividades de defesa de interesses. *
- [EMC 7 CTASP => PL 4391/2021](#) - Para garantia de isonomia de acesso e defesa do contraditório na atividade de defesa de interesses, torna obrigatória a escuta das outras partes interessadas pelo autor ou relator de marco regulamentar ou projeto de lei, quando solicitado.*
- [EMC 8 CTASP => PL 4391/2021](#) – Suprime trecho que aponta o exercício do direito de petição junto aos Poderes Públicos como atividade fora do escopo da representação de interesses. É certo que o direito de petição é um direito constitucional e, portanto, não passível de modificação por lei ordinária. Por isso se faz desnecessária a sua menção na lei, uma vez que sua presença poderia sugerir que representantes de interesses privados poderiam esquivar-se à aplicação da lei com a argumentação de que apenas exercem o direito constitucional de petição. *
- [EMC 9 CTASP => PL 4391/2021](#) - Inclui a obrigatoriedade de justificativa pelo agente público para o recebimento de hospitalidades, indicando o interesse institucional em questão.*

- [EMC 6 CTASP => PL 4391/2021](#) - Remete a LAI os procedimentos e regras para sigilo. O PL apresenta normas específicas para sigilo.*
- [EMC 2 CTASP => PL 4391/2021](#) – Inclui nas penalidades que além das penas administrativas não há prejuízo, em todo caso, de outras sanções cabíveis. Essa inclusão cabe, principalmente, em casos em que exista ilícito penal configurado junto ao ilícito administrativo. Na redação atual, a sanção se restringe ao âmbito administrativo.*
- [EMC 10 CTASP => PL 4391/2021](#) - Inclui agentes públicos em cargos com poder de decisão na elaboração de política pública. O PL deixa restrito a cargos delimitados, independente do poder de decisão ou influência.
- [EMC 1 CTASP => PL 4391/2021](#) - Institui um período de revisão de 05 anos a contar da promulgação. As recomendações da OCDE sugerem que a lei que disciplina a regulamentação do lobby seja periodicamente revista, a fim de ajustá-la conforme necessidade.

A formulação das emendas sugeridas foi baseada na análise comparada internacional, no acúmulo do debate nacional e com base nas recomendações da OCDE e da União Europeia.

Esperamos que o relator da matéria se debruce com atenção em nossas sugestões e, em diálogo com sua assessoria técnica, incorpore as emendas no texto. Contudo, caso parte ou a totalidade das emendas sejam ignoradas, pedimos para que as bancadas reivindiquem esses aprimoramentos por meio de destaques em plenário.

Solicitamos seu fundamental apoio para que sejam aprovadas essas emendas e, assim, o Congresso Nacional consiga aprovar uma legislação que garanta o pleno exercício democrático de defesa de interesses de forma íntegra e transparente. Contamos com vocês.

Quem somos

A Rede Advocacy Colaborativo (RAC) tem como objetivo potencializar a capacidade de advocacy da sociedade civil brasileira junto ao Congresso Nacional vinculada às causas de transparência e integridade na esfera pública, desenvolvimento socioambiental, nova economia e direitos humanos.

Os seguintes integrantes do Grupo de Trabalho “Regulamentação do Lobby” da RAC contribuíram para a elaboração deste documento: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; Instituto Não Aceito Corrupção; Lobby para todos; Oncoguia; Transparência Brasil; Transparência Internacional – Brasil; Andréa Gozetto (FGV/IDE) e Nayara Albrecht (UFSCar).

Fazem parte do Grupo de Trabalho, além das organizações signatárias: Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), Pacto pela Democracia e Médicos Sem Fronteiras.