



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2022

Disciplina a atividade de *lobby* ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina as atividades de *lobby* ou de representação de interesses exercidas no âmbito dos órgãos e entidades dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Art. 2º O exercício das atividades disciplinadas nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios:

- I - legalidade, moralidade e probidade administrativa;
- II – transparência e publicidade dos atos;
- III – garantia de livre manifestação de pensamento e participação;
- IV – liberdade de acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal;
- V – garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões;
- VI – garantia do direito a livre associação para fins lícitos e de representação coletiva por entidades expressamente autorizadas;
- VII – garantia do direito de petição ao poder público;
- VIII – boa-fé na defesa de interesses e na relação entre grupos de pressão ou interesse.

Parágrafo único. É legítimo e assegurado o direito de defesa de interesses em processo de tomada decisão de que trata esta Lei com o intuito de contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e de negócios do País.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

Art. 3º A postulação de direito individual ou coletivo, mediante a atuação de advogado constituído nos termos da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, quando não envolver atividade privativa de advocacia, inclusive extrajudicial, observará o disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 4º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - atividade de *lobby* ou de representação de interesses, qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas;

II - grupo de pressão ou de interesse, qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns relacionados a decisões administrativas, regulamentares ou legislativas;

III - lobista:

a) o indivíduo que exerce atividades de *lobby* ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse;

b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de *lobby* ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome;

c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de *lobby* ou de representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; e

d) o agente público que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo.

IV - decisão administrativa ou regulamentar toda e qualquer deliberação ou decisão de agente público ou político, que envolva:



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

- a) apreciação, proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de regulamento ou norma de caráter administrativo;
- b) realização de procedimento licitatório e celebração, alteração ou prorrogação de contrato administrativo;
- c) celebração, alteração ou prorrogação de convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação e termos de parceria;
- d) realização de despesa pública ou sua modificação;
- e) formulação, desenvolvimento ou modificação de linha de atuação ou diretriz de política pública, ou sua aprovação ou rejeição;
- f) outorga de concessões, licenças, permissões ou qualquer tipo de autorização que envolva a outorga ou exploração de serviço ou uso de bem público;
- g) apreciação, revisão, reavaliação, aprovação ou rejeição de ato ou julgamento administrativo;
- h) indicação, escolha, designação ou nomeação de indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão, entidade ou poder responsável pela decisão ou em entidade vinculada, ou junto à autoridade que detenha a competência para a nomeação ou indicação;
- i) concessão de benefício, doação, cessão de direitos, auxílio, prêmio, incentivo fiscal, empréstimo ou qualquer forma de vantagem que dependa de decisão discricionária da autoridade administrativa ou quando o ato de concessão não obedecer a cláusulas uniformes;
- j) a intermediação de solicitação de audiência entre autoridade administrativa ou legislativa e terceiros.

V – decisão legislativa, toda e qualquer deliberação de órgão ou autoridade legislativa que envolva a apreciação, proposição, alteração, modificação, revogação, votação, aprovação, sanção ou rejeição de qualquer ato normativo;

VI – autoridade administrativa, o agente público ou político da Administração Pública Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União, responsável por tomada de decisão administrativa ou regulamentar, nos termos do inciso I;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

VII - autoridade legislativa, o agente público ou político dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União, responsável por tomada de decisão legislativa; e

VIII - recompensa ou presente, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de valor, bem, serviço ou benefício, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de pressão ou de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse.

§ 1º Os órgãos, entidades e autoridades administrativas ou legislativas deverão ser informados por aqueles que exerçam atividade de *lobby* ou de representação de interesses sobre os interesses que representam e sobre as pessoas físicas, jurídicas e os grupos de pressão ou de interesse por eles representados.

§ 2º Não será considerada atividade de *lobby* ou de representação de interesse, para os fins do disposto nesta Lei:

I – a atuação de indivíduos, sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico, com o propósito de influenciar decisão administrativa ou legislativa em seu interesse pessoal ou coletivo;

II – o acompanhamento de sessões públicas de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União;

III – o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública;

IV – o exercício de suas atribuições legais e funcionais por agentes públicos ou políticos, ressalvado o disposto na alínea “d” do inciso III do art. 4º desta Lei;

V – o requerimento por indivíduos, ou por entidades associativas ou de defesa de direitos que os representem, quanto à aplicação ou interpretação de direitos individuais e coletivos;

VI – a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto; e



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

VII – o envio de informações ou documentos as autoridades legislativas ou administrativa em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades.

Art. 5º As pessoas caracterizadas como lobistas nos termos desta Lei deverão cadastrar-se perante os órgãos ou entidades responsáveis pelo controle de sua atuação, aos quais caberá o seu credenciamento.

§ 1º O cadastramento conferirá ao lobista credencial que deverá ser utilizada para sua identificação no exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses.

§ 2º. O cadastro dos credenciados será público e acessível, em formato de dados abertos, pela rede mundial de computadores.

§ 3º As pessoas jurídicas referidas no art. 4º, III, “c” deverão instituir e manter cadastro com registro individual de todos os lobistas a elas subordinados ou vinculados.

§ 4º O registro do lobista no cadastro de que trata este artigo deverá conter as informações quanto ao cargo ou emprego ocupado e suas atribuições, aos interesses que representa e as pessoas físicas, jurídicas e os grupos de pressão ou de interesse a que esteja subordinado ou vinculado, assim como os cargos ou funções públicas que tenha ocupado ou exercido nos dez anos anteriores, e a data do desligamento desses cargos.

§ 5º Tratando-se a pessoa jurídica de consórcio de empresas, ou de empresa subsidiária ou controlada, será informada a composição do consórcio e a empresa controladora ou grupo de empresas a que a subsidiária ou controlada acha-se vinculada.

§ 6º O cadastramento deverá ser atualizado no prazo máximo de trinta dias contados da ocorrência de fatos que ensejem alteração das informações prestadas à Administração Pública.

§ 7º Aplica-se o disposto no caput deste artigo, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, e aos representantes de Ministérios, órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta, bem assim às entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil, no exercício de atividades de *lobby* junto aos órgãos do Poder Legislativo.

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.15335/2022

§ 8º. Poderão ser submetidos a cadastramento simplificado, conforme regulamento a ser editado no âmbito de cada Poder ou órgão competente:

I – a pessoa jurídica que desempenhe atividades de *lobby* ou de representação de interesses e que se enquadre nos critérios de micro e pequena empresa estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

II - o lobista empregado por pessoa jurídica sem fins lucrativos, desde que o exercício daquela atividade fique adstrita aos interesses do empregador.

§ 9º. Será negado o cadastramento de lobista que:

I – tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; ou

II – tenha sido inabilitado ou tido o registro cassado nos termos do disposto nesta Lei.

§ 10 O indivíduo que tenha ocupado cargo eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente, no âmbito dos Poderes da União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista ou suas subsidiárias, fica impedido, pelo prazo de doze meses contados do seu desligamento, de exercer atividade remunerada de *lobby* ou de representação de interesse relacionada, direta ou indiretamente, com as atribuições do cargo, mandato ou emprego exercido.

Art. 6º Os regulamentos específicos de cada Poder ou órgão competente deverão dispor sobre a renovação anual do cadastramento para o exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses.

§ 1º O lobista deverá apresentar aos respectivos órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação até 31 de janeiro do ano subsequente, relatório contendo informações sobre as atividades desenvolvidas, as matérias de seu interesse, os valores recebidos e gastos realizados no exercício anterior relativos à sua atuação junto a órgãos e entidades da Administração Pública, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

§ 2º Constarão do relatório de que trata o § 1º a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentada ou a matéria cuja discussão tenha sido solicitada, ou o objeto da sua atuação, quando se tratar de contrato ou ato administrativo similar.



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

§ 3º Em se tratando de pessoas jurídicas, incluindo entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, devem ser fornecidos, por meio do relatório de que trata o § 1º, dados sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

§ 4º As despesas efetuadas pelo declarante com publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional, deverão constar do relatório de que trata o § 1º.

§ 5º Os órgãos de controle do exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses deverão publicar na internet os relatórios apresentados pelos lobistas.

§ 6º A renovação do registro será indeferida nas hipóteses contempladas pelo § 9º do art. 5º desta Lei, ou no caso de não ter sido apresentado o relatório de que trata o § 1º.

§ 7º A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará no não credenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 8º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las ao órgão competente, sempre que solicitado.

§ 9º É obrigatória a participação dos indivíduos registrados como lobistas, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do credenciamento, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

§ 10. O requisito de que trata o § 9º poderá ser dispensado mediante a comprovação da conclusão, com aproveitamento, em cursos de pós-graduação **lato sensu** cujos conteúdos atendam aos requisitos nele estabelecidos.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

§ 11. Ficam dispensados do disposto nos §§ 1º a 9º deste artigo os órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional e os lobistas a eles vinculados.

Art. 7º O órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa que tenha consultado ou atendido lobista deverá, quando solicitado, dar igual oportunidade de manifestação à parte contrária ao interesse sob questão, na forma regulamentada em cada Poder ou órgão competente.

§ 1º As autoridades referidas no caput deverão fazer constar no fundamento de suas decisões as comunicações que lhe foram dirigidas sobre a questão, nos termos do art. 4º, I.

§ 2º Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

§ 3º Os órgãos, entidades e autoridades referidas no caput são obrigados a publicar, diariamente, suas agendas e pautas de compromissos em sítio eletrônico, informando os temas ou assuntos que as motivaram, ressalvados os sujeitos a classificação como sigilosos nos termos do art. 23 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a conferir ampla transparência aos contatos e audiências realizados com indivíduos ou lobistas interessados em decisões sob sua competência.

Art. 8º As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para os fins desta Lei poderão solicitar participação, junto aos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público da União, quando ocorrerem reuniões de audiência pública que tratem de tema relacionado aos interesses que representem.

Parágrafo único. Quando da realização de audiência pública, essa contemplará, sempre que possível, a participação de convidados com posições a favor e contra a matéria em discussão.

Art. 9º Observado o que dispuserem os regimentos internos das Casas legislativas, quando couber, a autoridade responsável pela elaboração, discussão ou relatoria de proposta de ato legislativo ou normativo em órgão dos Poderes da União deverá propiciar, ressalvados os casos de urgência, desde que o requeiram tempestivamente, igualdade de oportunidades às partes que representem interesses conflitantes.



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *

ExEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

Parágrafo único. A consulta referida no caput ocorrerá preferencialmente em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável definir quanto à sua conveniência e oportunidade.

Art. 10 A participação de representantes de interesses em processo de decisão sujeitos ao disposto nesta Lei deverá observar as seguintes normas de conduta:

I – prestar esclarecimentos, apresentar fatos, dados, argumentos e sugestões de forma atualizada, verídica e íntegra, tanto a tomadores de decisão como a outros partícipes do processo de decisão política;

II – formalizar solicitação de agendamento de audiência com tomador de decisão, declinando quem solicita, a quem representa, o assunto a ser tratado e o nome de quem será ouvido;

III – apresentar-se perante tomador de decisão ou outros interessados em nome apenas daquele a que legitimamente represente;

IV – preservar o direito de expressão daqueles de quem divirja.

Art. 11 É vedado às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* ou de representação de interesses:

I – provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo;

II - atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial, exceto se na condição de advogado;

III - prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público;

IV - receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito ou cotulícios, relativos ao exercício das atividades referidas no “caput”.

V – oferecer, sugerir a oferta de ou dar recompensa ou presente a autoridade administrativa ou legislativa cujo valor possa ser suscetível de influenciar a decisão da autoridade administrativa ou legislativa, ressalvados os que não tenham valor comercial ou que sejam distribuídos de forma generalizada por entidades de



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que o seu valor não ultrapasse o estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. A infração ao disposto neste artigo acarretará a suspensão do credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal.

Art. 12 A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão ser convocadas pelas autoridades responsáveis pelos órgãos onde estejam cadastrados, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades, podendo as autoridades mencionadas delegar a competência para convocação.

Art. 13 Constitui ato de improbidade, sujeito às sanções do art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por autoridade administrativa ou legislativa, conforme definido nesta Lei, ou pessoa em seu nome ou a elas vinculado, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia, recompensa ou presente, ressalvados os que não tenham valor comercial ou que sejam distribuídos de forma generalizada por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, desde que o seu valor não ultrapasse o estabelecido em regulamento.

Art. 14 O lobista que atuar com registro irregular, sem registro, com registro falso, ou que, mesmo tendo registro regular, atuar em desacordo com o disposto nesta Lei, será punido de acordo com a gravidade da infração, sendo aplicáveis as seguintes sanções, isoladas ou cumulativamente, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade civil e criminal ou por ato de improbidade administrativa:

I – advertência;

II – multa;

III – suspensão do registro de lobista, pelo prazo mínimo de um ano e máximo de três anos;

IV – inabilitação para o exercício da atividade de lobista pelo prazo mínimo de três anos e máximo de dez anos; ou

V - cassação definitiva do registro de lobista.



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

§ 1º Os regulamentos específicos de cada Poder poderão dispor sobre hipóteses de concessão de prazo para a regularização do registro pelo lobista.

§ 2º Os procedimentos para apuração da responsabilidade e aplicação das sanções previstas no “caput” deste artigo serão estabelecidos pelos regulamentos específicos de cada Poder.

Art. 15 Para os fins do disposto nesta Lei, classificam-se as infrações de que trata o art. 14 em:

I - leves, aquelas em que o infrator seja beneficiado por circunstância atenuante;

II - graves, aquelas em que for verificada uma circunstância agravante;

III - gravíssimas, aquelas em que seja verificada a existência de 2 (duas) ou mais circunstâncias agravantes.

§ 1º A advertência será aplicada nas hipóteses de infrações consideradas leves, ficando o infrator notificado a fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas em lei.

§ 2º A multa simples será aplicada quando o infrator incorrer na prática de infrações leves ou graves e nas hipóteses em que, advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las no prazo assinalado, devendo o seu valor variar entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 3º Nas infrações para as quais não haja sanção específica prevista em lei, os órgãos de controle e registro privilegiarão a aplicação de multa simples.

Art. 16 Os valores expressos em Reais nesta Lei serão atualizados anualmente, a partir da data da publicação desta Lei, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA nos doze meses anteriores.

Art. 17 Aplicam-se subsidiariamente ao disposto esta Lei, no que couber, o disposto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro 1990.

Art. 18 Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias a contar da data da sua publicação.



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



JUSTIFICAÇÃO

O Congresso Nacional vem, há quase 33 anos, examinando a necessidade de regulamentação das atividades de *lobby* ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Público. Em 1989, o Senador Marco Maciel apresentou o PLS nº 283, aprovado e remetido à Câmara dos Deputados em dezembro de 1990, mas que, por entendimento da CCJC daquela Casa, não teve sua aprovação concluída.

No Senado Federal, a mais recente e relevante proposição foi o Projeto de Lei do Senado nº 336/2015, do Senador Walter Pinheiro, arquivado ao final da legislatura.

Na Câmara, a proposição mais relevante e abrangente é o Projeto de Lei nº 1.202, de 2007, do Deputado Carlos Zarattini, que foi aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e, após amplos debates e exame por dois diferentes Relatores, pela Comissão de Constituição e de Justiça e Cidadania, na forma de substitutivo, mas que não chegou a ser apreciado pelo Plenário. Embora aperfeiçoado em diferentes aspectos, o texto aprovado pela CCJC da Câmara em dezembro de 2016 ainda carecia de aperfeiçoamentos, a serem examinados pelo Plenário da Casa.

Em 2021, o Poder Executivo encaminhou à Câmara o Projeto de Lei nº 4.391, que “Dispõe sobre a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos.” Diferentemente do PL 1.202/2007, o PL nº 4.391/2021 é uma proposição singela, que não dá ao tema o tratamento necessário e, essencialmente, visa legalizar de forma mais ampla a disciplina das audiências concedidas a representantes de interesses.

Assim, o tema permanece urgente e sua regulamentação, indispensável, em favor da integridade pública, da transparência e do aperfeiçoamento das relações entre Estado e Sociedade.

A presente proposição é, em grande medida, o resultado desse processo de análise e elaboração legislativa, e inspirado pelas melhores práticas internacionais e recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e visa disciplinar o exercício dessas atividades por meio da instituição de sistema de registro, credenciamento e controle, bem assim por meio do fornecimento





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

periódico de relatórios de atividades dos grupos de pressão ou de interesse e lobistas em geral.

O art. 1º define o escopo da proposição, que é a disciplina as atividades de *lobby* ou de representação de interesses exercidas no âmbito dos órgãos e entidades dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Opta-se pela legislação federal, e não lei nacional, em função das enormes disparidades entre os entes federativos, o que poderia se converter em grave obstáculo à implementação da norma. O mesmo ocorre em países federativos, como os EUA, que não adotam *lei nacional* para a regulamentação do lobby.

Já o art. 2º define os princípios a serem observados no exercício das atividades, entre eles os da legalidade, moralidade e probidade administrativa; transparência e publicidade dos atos; garantia de livre manifestação de pensamento e participação; liberdade de acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal; garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões; garantia do direito a livre associação para fins lícitos e de representação coletiva por entidades expressamente autorizadas; e garantia do direito de petição ao poder público.

Nos termos do art. 3º, com o fito de afastar dúvidas ou disputas quanto à prevalência da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, quando se configurar a postulação de direito individual ou coletivo, mediante a atuação de advogado constituído, diferenciamos essa atividade do *lobby*. Assim, quando não envolver atividade privativa de advocacia, inclusive no âmbito administrativo, a atuação do profissional, mesmo que seja ele regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, observará o disposto na Lei, no que couber, visto não se tratar, nesse caso, de atividades privativas desses profissionais nos termos do art. 1º da Lei nº 8.906, de 1994. A recente alteração do Estatuto da OAB pela Lei nº 14.365, de 2 de junho de 2022, reforça essa necessidade, dado que, nos termos do art. 2º-A introduzido à Lei nº 8.906, “o advogado pode contribuir com o processo legislativo e com a elaboração de normas jurídicas, no âmbito dos Poderes da República.” Embora a norma não apresente, a rigor, novidade – posto que, em princípio, qualquer cidadão pode “contribuir” para o processo legislativo, como já facultam instrumentos com o E-Cidadania e as proposições legislativas emanadas de sugestões de cidadãos remetidas às comissões de legislação participativa das Casas do Congresso -, a previsão legal visa, com efeito, explicitar a atuação do advogado enquanto *lobista*, exercendo função que é distinta daquela que lhe é privativa.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Na forma do art. 4º, estabelece os diversos conceitos aplicáveis, como os de *atividade de lobby ou de representação de interesses*, envolvendo qualquer comunicação, oral, escrita ou por qualquer outro meio, dirigida a órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa, ou a terceiros a eles vinculados, com o objetivo de favorecer ou contrariar, direta ou indiretamente, interesse próprio ou de pessoa física ou jurídica, ente de direito público ou grupo de pressão ou de interesse, ou de qualquer forma influenciar a tomada de decisões administrativas, regulamentares e legislativas; grupo de pressão ou de interesse, que abrange qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns relacionados a decisões administrativas, regulamentares ou legislativas; e *lobista*, como a) o indivíduo que exerce atividades de *lobby* ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse; b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de *lobby* ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome; c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de *lobby* ou de representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; e d) o agente público que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo.

Ficam imunes à aplicação da lei proposta, não sendo considerada atividade de *lobby* para os seus fins, a) a atuação de indivíduos, sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico, com o propósito de influenciar decisão administrativa ou legislativa em seu interesse pessoal ou coletivo; b) o acompanhamento de sessões públicas de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União; c) o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública; d) o exercício de suas atribuições legais e funcionais por agentes públicos ou políticos, ressalvado os que sejam obrigados a credenciar-se; e) o requerimento por indivíduos, ou por entidades associativas ou de defesa de direitos que os representem, quanto à aplicação ou interpretação de direitos individuais e coletivos; f) a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto; e g) o envio de informações ou documentos as autoridades legislativas ou





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

administrativa em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades.

Já o conceito de “decisão administrativa” inclui toda e qualquer deliberação de agente público que envolva: a) apreciação, proposição, consideração, elaboração, edição, promulgação, adoção, alteração ou rescisão de regulamento ou norma de caráter administrativo; b) realização de procedimento licitatório e celebração, alteração ou prorrogação de contrato administrativo; c) celebração, alteração ou prorrogação de convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação e termos de parceria; d) realização de despesa pública ou sua modificação; e) formulação, desenvolvimento ou modificação de linha de atuação ou diretriz de política pública, ou sua aprovação ou rejeição; f) outorga de concessões, licenças, permissões ou qualquer tipo de autorização que envolva a outorga ou exploração de serviço ou uso de bem público; g) apreciação, revisão, reavaliação, aprovação ou rejeição de ato ou julgamento administrativo; h) indicação, escolha, designação ou nomeação de indivíduo para exercer cargo, emprego ou função pública, no âmbito do respectivo órgão, entidade ou poder responsável pela decisão ou em entidade vinculada, ou junto à autoridade que detenha a competência para a nomeação ou indicação; e i) concessão de benefício, doação, cessão de direitos, auxílio, prêmio, incentivo fiscal, empréstimo ou qualquer forma de vantagem que dependa de decisão discricionária da autoridade administrativa ou quando o ato de concessão não obedecer a cláusulas uniformes. Com base nessa definição, ficam sujeitas ao seu crivo praticamente a totalidade das questões que, no dia a dia, suscitam o interesse e a atuação dos grupos de pressão.

O conceito de autoridade administrativa alcança o agente público ou político da Administração Pública Federal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União, responsável por tomada de decisão administrativa ou regulamentar, e o de autoridade legislativa, o agente público ou político da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União, responsável por tomada de decisão legislativa.

A proposta define, ainda, como “recompensa” ou “presente”, toda e qualquer importância, em espécie ou sob a forma de valor, bem, serviço ou benefício, recebida ou que possa ser recebida por um agente público, seu cônjuge ou companheiro ou quaisquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, de entidade representativa de grupo de pressão ou de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

O projeto prevê ainda que indivíduo que tenha ocupado cargo eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente, no âmbito dos Poderes da União, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, fica impedido, pelo prazo de doze meses, contados do seu desligamento, de exercer atividade remunerada de *lobby* ou de representação de interesse relacionada, direta ou indiretamente, com as atribuições do cargo, mandato ou emprego exercido (art. 4º, § 3º).

Segundo o seu art. 5º, as pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento. Não se define, assim, a priori, a qual órgão caberia o controle, em cada Poder, cabendo ao regulamento dispor sobre essa solução. O cadastramento conferirá ao lobista credencial que deverá ser utilizada para sua identificação no exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses, devendo o cadastro dos credenciados ser público e acessível, em formato de dados abertos, pela rede mundial de computadores. A pessoa jurídica que exerce precipuamente atividades de *lobby* ou de representação de interesses deverá instituir e manter cadastro com registro individual de todos os lobistas a elas subordinados ou vinculados. O registro do lobista deverá conter as informações quanto aos interesses que representa e as pessoas físicas, jurídicas e os grupos de pressão ou de interesse a que esteja subordinado ou vinculado.

Poderão ser submetidos a cadastramento simplificado, conforme regulamento a ser editado no âmbito de cada Poder ou órgão competente, as micro e pequenas empresas dedicadas ao desempenho atividades de *lobby* ou de representação de interesses, e o lobista empregado por pessoa jurídica sem fins lucrativos, desde que o exercício daquela atividade fique adstrita aos interesses do empregador.

Será negado o cadastramento de lobista que tenha sido condenado por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação; ou tenha sido inabilitado ou tido o registro cassado nos termos do disposto na Lei.

Na forma do art. 6º, regulamentos específicos de cada Poder ou órgão competente deverão dispor sobre a renovação anual do cadastramento para o exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses. Para tanto, o lobista deverá apresentar anualmente, relatório contendo informações sobre as





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

atividades desenvolvidas, as matérias de seu interesse, os valores recebidos e gastos realizados no ano anterior relativos à sua atuação junto a órgãos e entidades da Administração Pública, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Constarão do relatório a indicação do contratante e demais interessados nos serviços, as proposições cuja aprovação ou rejeição seja intentada ou a matéria cuja discussão tenha sido solicitada, ou o objeto da sua atuação, quando se tratar de contrato ou ato administrativo similar. Em se tratando de pessoas jurídicas, incluindo entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, devem ser fornecidos, por meio do relatório, dados sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$ 15.000,00 (quinze mil reais). Caberá aos órgãos de controle do exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses publicar na internet os relatórios apresentados pelos lobistas. Em caso de omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, não será concedida a credencial, ou negada a sua renovação. sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Na forma do art. 7º, o órgão, entidade ou autoridade administrativa ou legislativa que tenha consultado ou atendido lobista fica obrigado a, quando solicitado, dar igual oportunidade de manifestação à parte contrária ao interesse sob questão, na forma regulamentada em cada Poder ou órgão competente. autoridades referidas no caput deverão fazer constar no fundamento de suas decisões as comunicações que lhe foram dirigidas sobre a questão sob sua decisão. Reitera-se a obrigatoriedade, de que os órgãos, entidades e autoridades responsáveis por decisões administrativas ou legislativas são obrigados a publicar com antecedência suas agendas e pautas em sítio eletrônico, de modo a conferir ampla transparência aos contatos e audiências realizados com indivíduos ou lobistas interessados em decisões sob sua competência.

Em seu art. 8º, o projeto confere, às pessoas físicas e jurídicas credenciadas para o exercício de atividades de *lobby* o direito de solicitar participação, junto aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quando ocorrerem reuniões de audiência pública que tratem de tema relacionado aos interesses que represente. Quando da realização de audiência pública, essa contemplará, sempre que possível, a participação de convidados com posições a favor e contra a matéria em discussão.

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *

ExEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Também a fim de promover o acesso igualitário aos decisores, e observado o que dispuserem os regimentos internos das Casas legislativas, quando couber, a autoridade responsável pela elaboração, discussão ou relatoria de proposta de ato legislativo ou normativo em órgão dos Poderes da União deverá propiciar, ressalvados os casos de urgência, desde que o requeiram tempestivamente, igualdade de oportunidades às partes que representem interesses conflitantes. A consulta ocorrerá preferencialmente em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável definir quanto à sua conveniência e oportunidade (art. 9º).

É fixada a obrigatória participação dos “lobistas”, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do registro, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas. Ficam dispensados desse requisito os órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional e os lobistas a eles vinculados.

Entre as condutas vedadas aos lobistas, na forma do art. 11, incluem-se: a) provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo; b) atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial, exceto se na condição de advogado; c) prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público; e) receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito ou cotálcios, relativos ao exercício das atividades referidas no “caput”. Em caso de infração, será suspenso o credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal.

O art. 12 prevê que a qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão ser convocadas pelas autoridades responsáveis pelos órgãos onde estejam cadastrados, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades.

Nos termos do art. 13, classifica-se como ato de improbidade, sujeito às sanções do art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por autoridade administrativa ou legislativa, conforme definido nesta Lei, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar o processo de tomada de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Conforme previsto no art. 14, o lobista que atuar com registro irregular, sem registro, com registro falso, ou que, mesmo tendo registro regular, atuar em desacordo com o disposto na Lei, será punido de acordo com a gravidade da infração, sendo aplicáveis as sanções, isoladas ou cumulativamente, de advertência, multa, suspensão do registro de lobista, pelo prazo mínimo de um ano e máximo de três anos, inabilitação para o exercício da atividade de lobista pelo prazo mínimo de três anos e máximo de dez anos; ou cassação definitiva do registro de lobista. Os procedimentos para apuração da responsabilidade e aplicação das sanções serão estabelecidos pelos regulamentos específicos de cada Poder.

As infrações serão classificadas em leves, graves ou gravíssimas (art. 15), sendo a advertência aplicada nas hipóteses de infrações consideradas leves, ficando o infrator notificado a fazer cessar a irregularidade, sob pena de imposição de outras sanções previstas em lei. A multa simples será aplicada quando o infrator incorrer na prática de infrações leves ou graves e nas hipóteses em que, advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las no prazo assinalado, devendo o seu valor variar entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Nos termos do art. 17, fixa-se período de **vacatio legis** de cento e oitenta dias, a contar da publicação da Lei.

Sob o prisma da oportunidade e necessidade dessa legislação, a tendência internacional à implementação de leis de *lobby* é demonstrada pela experiência de países como Estados Unidos e Canadá que tem buscado por meio de leis complexas, em diferentes graus de detalhamento, disciplinar o *lobby*, e ainda a de países vizinhos como Chile e Argentina, que buscam introduzir esse regramento em seus ordenamentos jurídicos.

Exemplo concreto é a Lei Chilena, sancionada em março de 2014, (Ley nº 20.730), que regula o *lobby* e as gestões que representem interesses particulares ante as autoridades e funcionários, estabelecendo o registro e divulgação das agendas de reuniões entre dirigentes e lobistas, com detalhamentos de participantes, assuntos específicos tratados e se atividade do lobista foi ou não remunerada, e a garantia de igualdade de tratamento entre solicitantes de reuniões de *lobby* para tratamento da mesma matéria, e instituindo o registro público de lobistas e gestores de interesses particulares.

Ademais, democracias em todos os continentes buscam implementar tais leis. Exemplos dessa tendência são o Reino Unido (2014), Irlanda (2015), Austrália (1983 e 2008), Israel (2008), França (2009), Polônia (2005), Hungria





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

(2005), Peru (2003), Itália (2012), Áustria (2012), México (2013) e Colômbia (2011) e, ainda, na Comunidade Europeia (2008), visando dar maior confiabilidade ao processo decisório e disciplinar as disputas entre os grupos de interesse na busca pela influência.

Além disso, entidades multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE recomendam a todos os países, visando o aperfeiçoamento dos sistemas políticos e de seus mecanismos destinados à proteção da integridade pública, a adoção de “leis de *lobby*” ajustadas às condições de cada sistema político e constitucional.

Nesse sentido, a Resolução do Conselho da OCDE de 18 de fevereiro de 2010, reconhecendo a necessidade de que cada país adote a solução adequada ao seu contexto, propõe, entre outras medidas, uma definição de *lobbying* e de lobista abrangente, a adoção de regras que assegurem equidade no acesso aos decisores e mecanismos de registro e controle das atividades exercidas e prestação de contas dos lobistas que sejam facilmente acessáveis pelo público em geral e pelas autoridades, permitindo que tais atividades sejam sujeitas a permanente escrutínio, para, assim, atingir o objetivo de assegurar a transparência e a integridade pública no âmbito dessas atividades, em favor da preservação da confiança nas instituições e agentes públicos.

Por fim, recentes avanços nas leis relativas à integridade pública, a prestação de contas e a transparência, como a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Conflito de Interesses e a Lei Anticorrupção, contribuem nesse processo, cujo objetivo transcende os órgãos públicos e volta-se à conduta dos agentes privados em suas relações com os agentes públicos.

A proposição, assim, se acha inspirada na experiência de países que adotaram tais normas regulamentadoras da atividade para aumentar o nível de controle social e assegurar a integridade, por meio de requisitos de transparência, das atividades de *lobby*.

Segundo os Prof. João Caupers e Maria Lucia Amaral, uma questão que desde logo se coloca, sob o prisma da ciência política é, exatamente, se “*para o bom funcionamento do sistema político, é necessária, ou conveniente, que a ação dos chamados lobbies seja juridicamente regulada*”¹. Já do ponto de vista jurídico, a questão está em saber se a *regulação dessa atividades é exigida, tolerada ou proibida*.

¹ CAUPERS, João & AMARAL, Maria Lúcia. Grupos de Interesses. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Coimbra Editora, Vol. XL, nº 1 e 2, 1999, p. 24-43. , p. 24.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Para chegarmos a uma conclusão sobre esses aspectos, é preciso, evidentemente, como afirmam Caupers e Amaral, considerar o sistema constitucional vigente, uma vez que *o direito político por excelência é o direito da Constituição*.

Do ponto de vista da necessidade dessa regulamentação, poder-se-ia considerar que a influência dos grupos sociais no processo de decisão política é *de per si* ilegítima, contrária aos postulados normativos-constitucionais contidos no princípio democrático e impossível de ser legitimada pelo Direito.

Tal tese, porém, segundo Caupers e Amaral, vem sendo progressivamente abandonada, afastando-se a ideia de que haveria um inultrapassável irreconciliação entre a realidade dos grupos de interesse e a formulação normativo-constitucional do princípio democrático.

Assim como não é possível negar que os grupos de interesse e sua capacidade de influência sejam fenômenos associados à democracia de massas, tampouco há evidência concreta de que *haja irremediável desencontro* entre os grupos e o princípio democrático. Para Caupers e Amaral, o princípio democrático não se esgota na simples enunciação do princípio da soberania popular, mas deve ser ligado a outro: o que postula a distinção entre a esfera de ação *plural, múltipla e livre* da sociedade, e a esfera de ação *una, regulada e pública* do Estado.

No âmbito do Direito Constitucional brasileiro, assim como de qualquer Direito que se pautar por princípios constitucionais equivalentes², a proibição pura e simples das atividades dos grupos de interesse não pode ser considerada uma alternativa válida. “Se os *lobbies* e seus interesses não são coisas *de per si* ilegítimas, contrárias ao princípio democrático” afirmam Caupers e Amaral “não se vê como sua manifestação poderá ser tida por atividade *ilícita*, contrária ao Direito e por ele negativamente valorada”.

Parece, contudo, igualmente claro que, no Brasil, não existe a *obrigatoriedade* da regulamentação das atividades. Trata-se de Estado de Direito, democrático, cuja constituição não estabelece, expressamente, a **necessidade** dessa regulamentação como **requisito prévio** para o seu exercício. Na Constituição Federal, onde inúmeras cláusulas constitucionais são consideradas de *eficácia limitada*, carecendo de leis para sua implementação, a atividade de representação de interesses, como regra geral, e decorrência dos direitos de associação e petição, não é condicionada.

² CAUPERS & AMARAL, p. 37.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Tampouco, todavia, existe uma *vedação* expressa a essa regulamentação, embora vários princípios constitucionais devam ser avaliados, uma vez que se sobrepõem no âmbito do sistema jurídico a qualquer iniciativa tendente a sua abolição ou mitigação, como o caso do direito de petição aos poderes públicos e o caso do direito de livre associação.

Na linha da regulamentação visando a disciplina da ação *dos lobbies* por meio da definição das condições em que a atividade pode ser exercida, insere-se a prática de exigir registros obrigatórios das atividades de *lobby* e a disciplina penal da atividade, prática restrita a uns poucos países em todo o mundo, até hoje, particularmente os EUA, onde desde 1874 existem leis³, inicialmente estaduais, destinadas à regulamentação do *lobby*. Seguindo o princípio da primazia do interesse público, as atividades de *lobbying* exercidas naquele país por profissionais têm sido sujeitas à regulação, no nível federal e estadual, que envolve a divulgação, relatórios e publicidade, em oposição à proibição, limitação ou restrição⁴.

A prática do *lobbying* é importante instrumento no âmbito do sistema democrático contemporâneo, à medida que provê meios para a resolução de conflitos entre pontos de vista diversos e concorrentes, e institui um sistema de “*checks and balances*” que permite a competição entre os grupos de interesse, no que James Madison classificou, em 1787, como “*facções*” e John Kennet Galbraith chamou, em 1952, de “*countervailing powers*”, ou “*poderes compensatórios*”.

Além disso, a prática do *lobby* provê informação, análise e opinião para legisladores e líderes de governo permitindo tomada de decisão informada e equilibrada. Através dessa prática, os lobistas podem ajudar a tornar o processo legislativo mais eficiente provendo as autoridades administrativas e legislativas de dados e assessoramento acurado sobre os efeitos de suas decisões administrativas normativas ou legislativas, proporcionando aos tomadores de decisão pontos de vista diferenciados em assuntos de políticas públicas.

Como afirma a Profa. Andrea de Oliveira Gozetto,

“A defesa de “grandes causas” dá-se num contexto decisório aberto e participativo. Esse contexto favorece a formação de grupos de interesse que estejam preocupados em construir uma agenda positiva, o que os integra à comunidade política e os leva a agir de maneira politicamente

³ A primeira Lei foi aprovada em 1874, no Estado do Alabama. Contudo, essa Lei tinha como objetivo proibir o pagamento de “propinas”. Em 1877, o Estado da Geórgia incluiu em sua Constituição a previsão de que a prática do *lobby* constituía crime. Em 1890, o Estado de Massachusetts tornou legal a obrigação da divulgação das atividades de *lobby*, seguido por Wisconsin e New York.

⁴ MASKELL, Jack. *Lobbying Law and Ethics Rules Changes in the 110th Congress*. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, September 7, 2007, 22 p.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

educada. Contudo, o grande benefício que o lobby pode trazer é maior aproximação entre sociedade civil e Estado pela via da participação no processo decisório. Isso porque essa atividade possibilita que se construa um canal de comunicação entre agentes públicos e privados. O estabelecimento de um canal contínuo de diálogo entre os grupos de interesse e os membros do poder público é capaz de garantir que demandas relevantes sejam consideradas durante os processos decisórios. Com isso, fomenta-se o aprofundamento da educação política, a maior integração do indivíduo à comunidade e assegura-se a legitimidade do sistema político, uma vez que o fundamento desse processo está em levar em consideração os diversos pontos-de-vista apresentados.”⁵

Com efeito, o *lobby* é instrumento útil para o aprimoramento da qualidade das decisões políticas, ao abordar diferentes pontos-de-vista para o processo decisório. Contudo, o termo recebeu ao longo de décadas conotação pejorativa, frequentemente associado à prática da corrupção, do tráfico de influência, da influência indevida, do mau uso do poder econômico.

Mas, como destaca a OCDE⁶, as práticas de *lobby* estão inter-relacionadas com o direito constitucional de petição e de livre associação. Apesar da conotação que lhe dá o senso comum, o *lobby*, assim, é da essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão ou de interesse possam atuar organizadamente e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam levar suas opiniões e posicionamentos aos formuladores de políticas públicas, como expressão de uma democracia participativa que é cada vez mais intensa no mundo moderno.

É, portanto, atividade intrínseca ao regime democrático, e designa uma atividade inevitável e exercida em qualquer grupo social: família, escola, sindicato, igreja, associações empresariais, governo. Associa-se à necessidade de exercer a influência sobre decisões que afetam interesses, de modo a que o interesse representado seja contemplado, seja no sentido de obter o benefício que melhor atenda a sua necessidade, seja no sentido de evitar o prejuízo a esse interesse, em razão da decisão positiva ou negativa que venha a ser adotada pelos agentes públicos, qualquer que seja o âmbito da tomada de decisão.

⁵ GOZZETTO, Andrea Oliveira. Às Claras – Sobre lobby e democracias. Disponível em <http://jota.uol.com.br/as-claras-sobre-lobby-e-democracias>. Acesso em 5 de março de 2016.

⁶ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Lobbyists, Government and Public Trust – Building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying*. Paris: OECD, 2009, 168 p.



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *

ExEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Não é, contudo, ação que – por ser exercida na arena pública – possa ser exercida sem qualquer disciplina ou regramento que permita proteger o interesse maior da sociedade que é o de assegurar a integridade do processo de tomada de decisão.

Observados tais pressupostos, é válida e constitucionalmente legítima a regulamentação do *lobby*.

Embora o exercício do direito de petição e de associação e de representação de interesses sejam cláusulas pétreas da Carta Magna, o mesmo está intrinsecamente ligado ao espaço público, onde a subordinação aos princípios encartados no “caput” do art. 37 da Constituição condicionam e limitam a própria liberdade de ação do indivíduo. O objetivo da legislação é, precisamente, satisfazer a necessidade de uma regulação do exercício daqueles direitos que os concilie com o princípio democrático, assegurando a sua licitude, integridade e transparência, assim como a própria integridade do processo de tomada de decisão por agentes públicos.

Não desconhecemos o fato de que a regulamentação do *lobby* não é meio suficiente para evitar, em caráter absoluto, o cometimento de crimes como tráfico de influência, corrupção, prevaricação, entre outros, já tipificados em lei. Com efeito, trata-se de tipos penais consagrados, mas a sua previsão legal não tem, igualmente, sido suficiente para assegurar a transparência das atividades de representação de interesse, e para submeter o *lobby* ao escrutínio do público, dos meios de comunicação e dos órgãos de controle.

Com efeito, são reiteradamente divulgados pelos meios de comunicação atos e condutas de indivíduos que são classificados como “lobistas” mas que, em verdade, operam “nas sombras”, exercendo a influência mediante canais privilegiados de acesso, sem qualquer registro que permita o controle e acompanhamento de sua atuação, e via de regra fazendo uso de meios econômicos para obter vantagens. Trata-se, sim, de práticas corruptas, de tráfico de influência, de lavagem de dinheiro e tantas outras práticas ilícitas que já se acham previstas na ordem jurídica prática, cominadas com penas severas, em alguns casos, mas que acabam, por força da inexistência de obrigações de registro e transparência e de mecanismos de monitoramento e controle, por se confundirem com as atividades legítimas de convencimento e representação de interesses que são a alma do “*lobby*” como atividade inerente ao processo democrático.

É precisamente na ausência dessas obrigações que se mantém as condições que fazem com que tais crimes sejam praticados, travestidos de *lobby*, sem





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

que se possa distinguir uns e outros, penalizando os bons profissionais e os que legitimamente exercem seus direitos na arena decisória pública.

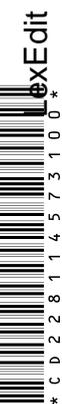
A Lei de *Lobby*, assim, não é uma panaceia, mas virá suprir lacuna essencial, complementando o arcabouço jurídico pátrio e contribuindo para dar ao exercício da atividade uma disciplina que valorize o profissional e o diferencie daquele que incorre em práticas delituosas, mas que se intitula profissional do *lobby* ou de relações governamentais.

Não se trata, tampouco, da regulamentação de uma profissão, mas do regramento de uma atividade que pode ser exercida por diferentes profissionais e agentes, e em diferentes contextos e circunstâncias, tais como advogados, relações públicas, jornalistas, cientistas políticos, empresários, dirigentes associativos e outros.

A representação de interesses de que trata o Projeto de Lei em tela vai, porém, muito além, pois envolve o processo de convencimento das autoridades públicas no processo de tomada de decisão via de regra sujeito a alto grau de discricionariedade, envolvendo questões diretamente relacionadas ao processo de políticas públicas, em sentido amplo, que se desdobra no conjunto de decisões administrativas ou legislativas sobre as quais se busca o exercício da influência, em sentido positivo ou negativo.

Daí que a ocorrência, rotineira, da busca de contatos entre as partes interessadas e agentes públicos, sem regulação adequada, especialmente do ponto de vista da transparência, permite a conhecida prática de “criar dificuldades para vender facilidades”, dando lugar a um verdadeiro mercado onde a figura do “lobista” faz uso de canais de acesso facilitados ou privilegiados para tornar *obrigatório*, muitas vezes, o recurso aos seus serviços. Por outra, pode conduzir a processos de captura, tornando a autoridade administrativa ou legislativa dependente dos “meios” à disposição do grupo de interesse e que, na ausência dos controles adequados, constitui terreno fértil à promiscuidade entre o interesse público e o privado e à corrupção.

Assim, o exercício dessa influência há que estar subordinado à regulamentação ora em debate, abrangendo toda a atividade que possa ser caracterizada como representação de interesses no ambiente da Administração Pública, resguardada, naturalmente, em particular, a atuação do advogado, que é regida por legislação própria, mas, mesmo assim, deve observar, quando não envolver atividade de advocacia, inclusive extrajudicial, que é privativa desses profissionais, o disposto nessa regulamentação.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

Há, todavia, riscos que devem ser evitados pela regulamentação proposta. Entre eles, o de serem criadas barreiras à participação social, em decorrência de exigências de cadastramento e formalização que podem representar um custo insuportável para certos grupos e associações. Escritórios profissionais de *lobby* poderiam obter, dessa forma, uma lucrativa reserva de mercado, graças à redução do grau de acessibilidade do nosso regime político. Haveria, nesses casos, uma flagrante afronta ao direito de petição, que garante a todos o direito de levar suas posições aos representantes do poder público.

Com tal entendimento, é necessário produzir uma alternativa legislativa que atenda ao interesse de superar-se a lacuna legal existente, mas sem gerar excessivos encargos e restrições aos agentes públicos e representantes de interesses em sua atuação.

Quanto ao conceito de atividade de *lobby* e de lobista, consideramos, pertinente a sua utilização nos termos em que essa expressão é regulamente utilizada.

Embora tal expressão, de origem inglesa, e historicamente associada à prática do acesso e apresentação de demandas aos agentes políticos esteja associada a uma visão frequentemente negativa da atividade, e associada à corrupção, o fato é que a mesma se acha consagrada, internacionalmente, como a que melhor define o que realmente ocorre quando grupos de interesse se convertem em grupos de pressão ou quando indivíduos ou empresas atuam junto aos agentes públicos no sentido de buscar exercer a influência e moldar decisões conforme os seus interesses, utilizando-se, para tanto, de meios lícitos e provendo informações qualificadas e necessárias à tomada de decisões baseadas em evidências.

Ainda no plano conceitual, Gianfranco Pasquino⁷ esclarece, no Dicionário de Política, que a expressão identifica a atividade ou processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. Assim, destaca que

“Lobbying é, portanto, e, sobretudo, uma transmissão de mensagens do Grupo de pressão aos decision-makers, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados), que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.”

⁷ In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Unb, 1992, 4ª Ed., p. 563-564.



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

O prof. Luigi Graziano⁸, da Universidade de Torino, classifica como lobista “*toda pessoa que é empregada numa organização, qualquer que seja o seu título formal, e encarregada de fazer a representação política dessa organização*” – uma definição que, por exigir uma relação “contratual” entre o lobista e o representado, afastaria uma grande parte dos que efetivamente exercem essas funções no ambiente político e institucional. Ou, de forma mais ampla, um *lobby* ou uma organização de *lobby* podem ser definidos como os portadores de interesses ou causas a serem defendidas; um lobista, como um indivíduo, interno ou externo à organização, por meio do qual a representação é accionada; enquanto *lobbying* se refere às várias técnicas e recursos que permitem a representação política dos interesses organizados⁹.

Para o Prof. Clive Thomas¹⁰, um dos mais renomados estudiosos do *lobby* no mundo, um lobista pode ser definido como “*uma pessoa que representa um grupo de interesse de modo a influenciar decisões governamentais em favor desse grupo*”, mediante a prática das seguintes atividades: a) contatar diretamente oficiais públicos; b) monitorar a atividade política e governamental; c) assessorar em estratégias e práticas políticas; e d) desenvolver e orquestrar os esforços de *lobby* do grupo. Assim, segundo Thomas¹¹, o processo de *lobbying* envolve a meta de influenciar a política pública através de três estágios básicos: a) ganhar acesso ao *policymaker*; b) criar uma atitude entre os *policymakers* que conduza às metas do grupo de interesse; e c) influenciar os *policymakers* em benefício do grupo.

Entidades como a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais - ABRIG têm defendido que em seu lugar se adote a expressão “relações governamentais”, visto que indivíduos que se apresentam como lobistas na verdade jamais atuaram como legítimos representantes de interesses em processos de tomada de decisão, mas como meros intermediários de negócios, muitas vezes mediante práticas de corrupção, como no caso de diversos envolvidos nas condutas criminosas investigadas pela Operação Lava-Jato. Em reforço ao argumento apresenta-se o fato de que, nos Estados Unidos da América, no ano de 2013, a *American League of Lobbyists* modificou seu nome para *Association of Government Relations Professionals*, concretizando decisão majoritária de seus membros, sob a visão de que seus associados exercem atividades que transcendem o *lobby*, como relações públicas e campanhas eleitorais.

⁸ GRAZIANO, Luigi. *O Lobby e o Interesse Público*. Revista Brasileira de Ciências Sociais vol. 12, nº. 35, 1997.

⁹ GRAZIANO, Luigi. *Lobbying, Pluralism and Democracy*. London: Palgrave Macmillan, 2001, 248 p.

¹⁰ THOMAS, Clive (ed.) *Research Guide to U. S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004, 523 p. p. 151-152

¹¹ THOMAS, Clive (2004), p. 6.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Contudo, em nosso entender, é precisamente porque o *lobby* é atividade *legítima e específica* que ele deve ser definido **enquanto tal**, diferenciando-se do tráfico de influência e de práticas corruptas que contaminam o conceito, assim como de outras atividades que, mesmo lícitas, dizem respeito a outras profissões, regulamentadas ou não.

Nesse sentido é de se registrar que a Lei estadunidense, desde 1946, e suas revisões (*Federal Lobbying Registration Act* (1946), *Lobbying Disclosure Act* (1995), *Honest Leadership and Open Government Act* (2007)), sempre adotaram a expressão “*lobby*” para definir a atividade. O mesmo ocorreu na Austrália (*Lobbying Code of Conduct*, 2011) e Canadá (*Lobbying Act*, 1985), entre outros países. E a OCDE aprovou em 2010 a “*Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*”, adotando não apenas o conceito e sua definição, mas a expressão “*lobby*” como a mais adequada ao seu reconhecimento e identificação.

Ainda que se trate de estrangeirismo, é termo reconhecido internacionalmente, não havendo qualquer inconveniente em sua manutenção, ainda que com o aportuguesamento do termo “*lobbyist*” para “lobista”, para melhor clarificar o que a norma efetivamente pretende, sem prejuízo de que a definição explicita tratar-se da **representação de interesses** com vistas a influenciar os poderes públicos, adotando tais termos como sinônimos.

Nesse sentido, amparamo-nos na visão de profissionais destacados como o Prof. Rodrigo Navarro, coordenador do MBA Executivo em Relações Institucionais da Fundação Getúlio Vargas em Brasília, para quem, embora a expressão tenha um desgaste natural, em função desses fatos, ela é, ao mesmo tempo, a que em função do uso define de forma mais clara a atuação do profissional.¹²

O conceito de lobista adotado nos termos do inciso III do art. 4º, assim, mostra-se consistente ao assim definir: a) o indivíduo que exerce atividades de *lobby* ou de representação de interesse, de modo autônomo e remunerado, em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse; b) o indivíduo, empregado, dirigente ou representante de pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, que exerce atividade de *lobby* ou de representação de interesses em favor do empregador ou sociedade, ou que atua em seu nome; c) a pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que exerce precipuamente atividades de *lobby* ou de

¹² Ver Alvo de polêmica, indústria do lobby quer se distanciar de ‘lobistas’. Adriano Brito e João Fellet. BBC Brasil. Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151030_polemica_lobby_jf_ab?post_id=10204524959438555_10204524959358553#_ Acesso em 25 jan 2016.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

representação de interesses em favor de pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa; e d) o agente público que tenha por atribuição precípua o exercício da atividade de *lobby* ou de representação de interesses junto aos órgãos do Poder Legislativo.

Consideramos igualmente correto que a legislação alcance, para fins de credenciamento, os lobistas que atuam em nome do Poder Público e de suas instituições, em caráter regular e permanente. Caso fossem excepcionados os representantes de órgãos e entidades públicas que atuem em assessorias parlamentares ou como consultores de outros Poderes, se estaria a estabelecer um tratamento diferenciado que ampliaria o já natural desequilíbrio de forças existentes no âmbito do processo decisório em que representantes do Poder Público, inclusive de empresas estatais exploradoras de atividades econômicas, muitas vezes em regime de competição com o mercado, têm acesso diferenciado a gabinetes de autoridades, espaços públicos, informações e demais meios para o exercício da influência. O credenciamento e transparência dos contatos efetuados apenas ajudará a amenizar essa disparidade, sem acarretar limitação de suas naturais prerrogativas quando em defesa do interesse público.

No que toca às decisões administrativas ou regulamentares que caracterizam o objetivo dos contatos de *lobby*, consideramos pertinentes as hipóteses elencadas pelo inciso IV do art. 4º, incluindo nessas situações que caracterizam o exercício do lobby a intermediação de audiências com autoridades, seguindo-se, no ponto, o exemplo da Lei Canadense, de 1988.

Todavia, é necessário afastar do regramento da Lei algumas situações, para evitar a sobrecarga burocrática e até o impedimento dos direitos assegurados pela Constituição.

Assim, como prevê o § 2º do art. 4º, não deve ser considerada atividade de *lobby* ou de representação de interesse: a) a atuação de indivíduos, sem pagamento ou remuneração por qualquer pessoa física ou jurídica e em caráter esporádico, com o propósito de influenciar decisão administrativa ou legislativa em seu interesse pessoal ou coletivo; b) o acompanhamento de sessões públicas de discussão e deliberação no âmbito do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário, do Ministério Público da União ou do Tribunal de Contas da União; d) o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública; e) o exercício de suas atribuições legais e funcionais por agentes públicos ou políticos,





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

ressalvados os representantes credenciados na forma da própria lei; f) o requerimento por indivíduos, ou por entidades associativas ou de defesa de direitos que os representem, quanto à aplicação ou interpretação de direitos individuais e coletivos; g) a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto; e h) o envio de informações ou documentos as autoridades legislativas ou administrativa em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades.

Tampouco entendemos que ao estabelecer regras aplicáveis aos agentes públicos que também afetam os membros das Casas Legislativas a proposição estaria ferindo a reserva legal estabelecida nos art. 51, III e 52, XII, ou invadindo matéria relativa ao seu funcionamento e organização reservada à resolução.

Assim como a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao dispor sobre o procedimento administrativo, disciplinou também os poderes Legislativo e Judiciário, a presente proposição, ao disciplinar os contatos de lobistas com autoridades, e o exercício por estas de atividades sujeitas ao *lobby*, está disciplinando o exercício de direito de petição junto aos Poderes Públicos com vistas, precisamente, à complementação daquela legislação, mas de forma a incluir, também, ações e decisões de autoridades no exercício de capacidades decisórias, legislativas ou administrativas.

Não se trata, assim, de regular o processo legislativo, pois essa é matéria que cabe, apenas, à Constituição e aos regimentos internos das Casas e do Congresso Nacional. No entanto, é necessário, em atendimento ao princípio da isonomia, e observado o que dispuserem os regimentos internos das Casas legislativas, quando couber, que a autoridade responsável pela elaboração, discussão ou relatoria de proposta de ato legislativo ou normativo em órgão do Poder Executivo ou Legislativo propicie, ressalvados os casos de urgência, desde que o requeiram tempestivamente, igualdade de oportunidades às partes que representem interesses conflitantes.

Assim, ainda que seja remetida a complementação da norma aos regimentos das Casas Legislativas, atende-se a necessidade de assegurar a equidade na participação no processo de formação do convencimento dos legisladores.

Julgamos fundamental a disciplina do cadastramento dos lobistas perante os órgãos responsáveis, que serão definidos nos respectivos regulamentos a serem adotados no âmbito de cada Poder. Contudo, além dos requisitos de publicização, consideramos relevante firmar a exigência de que registro do lobista





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.15335/2022

deverá conter, além das informações quanto aos interesses que representa e as pessoas físicas, jurídicas e os grupos de pressão ou de interesse a que esteja subordinado ou vinculado, a informação quanto aos cargos ou funções públicas que tenha ocupado ou exercido nos dez anos anteriores, e a data do desligamento desses cargos. Dessa forma ao realizar contato de *lobby*, ter-se-á clareza quanto ao *background* do lobista e sua eventual trajetória como agente público.

Consideramos igualmente fundamental o fornecimento de informações anuais sobre o exercício da atividade no exercício de forma a permitir o escrutínio da atuação dos *lobbies*.

Quanto às obrigações de prestação de informações sobre aos gastos realizados na atividade, adotamos um limite mais coerente com a realidade atual, e fixamos o limite mínimo R\$ 15.000,00 para fins de declaração de pagamentos ou gastos efetuados com a atividade. Igualmente, propomos que seja fixado como limite para declaração de valores recebidos pelas pessoas jurídicas a importância de R\$ 15.000,00. Por outro lado, propomos o prazo até 31 de janeiro do ano subsequente para a entrega dos relatórios sobre as atividades e despesas realizadas no exercício anterior, remetendo-se ao § 6º a previsão de que, se não cumprido o requisito, será negada a renovação do registro.

Propomos, ainda, nos termos do § 9º do art. 6º, a exigência da participação dos indivíduos registrados como lobistas, no prazo de cento e oitenta dias a contar do deferimento do credenciamento, às suas expensas, em curso de formação específico, do qual constarão como conteúdos mínimos as normas constitucionais e regimentais aplicáveis ao relacionamento com o Poder Público, noções de ética e de métodos de prestação de contas.

Tal previsão, em favor da profissionalização da atividade, terá efeitos benéficos amplos sobre a atividade, servindo à sua legitimação. Contudo, propomos que tal obrigação se dirija apenas aos indivíduos que atuem em caráter remunerado e profissional como lobistas, nos termos antes definidos, dispensando-se da exigência, ainda, os representantes credenciados de órgãos e entidades públicos. Ademais, em vista da recente criação de inúmeros cursos em nível de pós-graduação destinados à qualificação dos profissionais do *lobby*, julgamos conveniente permitir que a comprovação da participação com aproveitamento nesses cursos possa suprir a exigência.

Quanto às penalidades em decorrência do descumprimento dos termos da proposta legislativa como ato de improbidade, acrescentamos a previsão de aplicação subsidiária, no que couber, do disposto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *

ExEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

2013 (Lei Anticorrupção), na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei do Sistema de Defesa da Concorrência), e, especialmente, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade), e na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais). Assim, não restará dúvida quanto à validade e eficácia das normas contidas nesses normativos quando presentes as condutas ilícitas por eles vedadas nas relações entre lobistas e agentes públicos.

Quanto aos períodos de impedimento à atuação como lobista por quem haja ocupado cargo, emprego ou função pública, previsto no § 10 do art. 5º, embora já haja regramento sobre a matéria na Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), propomos a fixação de “quarentena” de um ano.

Trata-se de período que, embora inferior ao encontrado em leis de outros países, se mostra mais adequado do que o da *quarentena* prevista na Lei de Conflito de Interesses, de apenas seis meses.

A experiência internacional tem adotado períodos que vão a até **cinco** anos – caso da Lei de *Lobby* do Canadá - , com o fim de efetivamente limitar o exercício da atividade de lobista por quem detenha informações e acesso privilegiado ao processo decisório. Conforme destaca a OCDE no estudo “Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest”, publicado em 2010,

“ex-funcionários podem ter acesso privilegiado a oficiais governamentais. Aproveitando-se de uma rede fechada de amigos e colegas construída enquanto trabalhava, um funcionário do governo que se torna um lobista pode ter acesso a agentes do poder não disponíveis a outras pessoas. Em alguns casos, essas redes podem envolver obrigações e favores prévios. Ex-congressistas podem reter acesso privilegiado a instalações reservadas do Congresso, restaurantes e plenários.”

Assim, a lei deve prever ambas as situações, fixando, inclusive, período de quarentena para ex-titulares de mandatos eletivos, além dos ex-servidores ou empregados públicos, o que não os impediria de exercer quaisquer outras atividades que não envolvam o *lobby*.

Essa necessidade é ainda mais relevante quanto se percebe a tendência, no Brasil, a que empresas de relações governamentais ou *lobby* passem a contratar ex-membros do Parlamento, ou do Governo, para atuar como representantes de



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.15335/2022

interesses, reproduzindo o fenômeno que ocorre nos EUA¹³. Segundo reportagem publicada pelo jornal O Estado de São Paulo, em 11 de novembro de 2019, já se identificavam, então, pelo quatro ex-senadores e seis ex-deputados “que trocaram a política pela atividade de lobista”, valendo-se de sua condição para acessar, com privilégio, gabinetes e ministérios em defesa de interesses privados, assim como os plenários das Casas Legislativas. Segundo a reportagem, esses agentes de representação de interesses são considerados “superlobistas”, e percebem remunerações elevadas, na maior parte oriunda de “taxa de sucesso”¹⁴.

Julgamos necessário, ainda, definir regras de conduta as serem observadas pelos representantes de interesses em processo de decisão, destacando-se a prestação de esclarecimentos, apresentação de fatos, dados, argumentos e sugestões de forma atualizada, verídica e íntegra, tanto a tomadores de decisão como a outros partícipes do processo de decisão política; a formalização prévia de solicitação de agendamento de audiência com tomador de decisão, declinando quem solicita, a quem representa, o assunto a ser tratado e o nome de quem será ouvido, como requisito para tais audiências; a apresentação perante tomador de decisão ou outros interessados em nome apenas daquele a que legitimamente represente; e a preservação do direito de expressão daqueles de quem divirja. Trata-se de dispositivo conexo ao que, nos termos do § 3º do art. 7º, prevê publicação, diariamente, das agendas e pautas de compromissos das autoridades, informando os temas ou assuntos que as motivaram, ressalvados os sujeitos a classificação como sigilosos nos termos do art. 23 da Lei nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação.

O momento atual não poderia ser mais oportuno para que o Senado delibere sobre o tema. A conduta de agentes públicos ou ex-agentes públicos, de qualquer nível hierárquico ou projeção política, não pode ser colocado sob suspeição de forma generalizada, mas também não se pode ignorar os riscos que a falta de transparência e controle e regramentos claros à conduta dos lobistas pode trazer à integridade pública.

Recente pesquisa do DATASENADO aponta que mais da metade dos brasileiros avaliam que a atividade de lobby precisa ser regulamentada e, assim,

¹³ Segundo Robert Reich, um dos principais críticos do abuso do poder econômico do *lobby*, na década de 1970, apenas 3% dos membros aposentados do Congresso se tornaram lobistas de Washington. Em 2015, metade de todos os ex-senadores 42% dos ex-deputados se tornavam lobistas (in https://www.salon.com/2015/06/09/robert_reich_lobbyists_are_snuffing_our_democracy_one_legal_bribe_at_a_time_partner/).

¹⁴ Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mandatos-dao-lugar-ao-lobby-no-congresso-nacional,70003084501>



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

garantir transparência no contato entre parlamentares e os diversos segmentos sociais. Segundo a Pesquisa, 71% dos entrevistados sobre a eventual regulamentação do *lobby*, entendem que é necessária a sua regulamentação, seja ele realizado por sindicatos ou por grupos de interesse em geral que tentam influenciar o Parlamento; e 70% acham que dever ser regulado o *lobby* praticado por empresas, e 69%, o *lobby* realizado por ONG's. A percepção quanto à legitimidade do *lobby*, contudo, varia de acordo com as suas finalidades: quanto maior o interesse coletivo e benefícios ao conjunto da sociedade, maior é o seu reconhecimento como prática aceitável¹⁵.

Segundo Luiz Alberto dos Santos, Consultor Legislativo do Senado Federal, e autor da Tese de Doutorado “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”, publicada pelo Senado Federal em 2015¹⁶, em artigo publicado no Site Jota¹⁷,

“Países como o Canadá já aprovaram, mediante sucessivas revisões, uma legislação equilibrada e compreensiva, que atende a todos os princípios e objetivos de uma Lei de Lobby de forma consistente. Outros, porém, adotaram “leis mínimas”, com caráter meramente formal, desperdiçando a oportunidade política que a introdução das leis de lobby produz para o aperfeiçoamento institucional. A Comunidade Europeia, que adota regulamentação branda, discute há mais de dois anos meios para tornar mais ampla, efetiva e consistente a sua legislação, notadamente pela exigência de registro obrigatório e ampliação da transparência do lobby, definido de forma compreensiva.

(...)

Não se pretende, evidentemente, defender a mera transposição de uma lei – seja ela qual for – para o contexto brasileiro. A experiência internacional tem, contudo, importantes lições a apresentar para países como o Brasil que vêm buscando adotar a melhor solução possível, mas que deve ser compatível com a sua Constituição, e levar em conta a cultura político-administrativa e o grau de organização da comunidade de interesses.

No entanto, todas essas questões precisam ser colocadas sob a perspectiva do Brasil, ou seja, de forma compatível com a estrutura de

¹⁵ DATASENADO. Percepções sobre a Regulamentação do Lobby. Pesquisa DataSenado, 9 de setembro de 2021. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/percepcoes-sobre-a-regulamentacao-do-lobby>.

¹⁶ 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. Brasília : Senado Federal, 2015. 909 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal). Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521115/001048646.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁷ SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação do lobby no contexto brasileiro. Junho de 2019. Disponível em <https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/regulamentacao-do-lobby-no-contexto-brasileiro-20062018>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

representação da nossa sociedade e sua capacidade de atendimento a essas exigências. Um sistema de regulação do lobby deve ser ajustado às possibilidades de sua implementação e compliance pelos envolvidos, 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.

(...)

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.”

A disciplina do lobby, ao reconhecer a sua legitimidade e importância, permitindo diferenciar as condutas corretas e adequadas do tráfico de influência, da captura, da corrupção, contribuirá para a melhoria da confiança da sociedade nos agentes públicos, em um cenário em que, em todo mundo, como demonstram estudos de diversas instituições, como a própria OCDE, no plano internacional, e o IBOPE, no Brasil, essa confiança nunca foi tão baixa.

Ao trazer para a luz do dia, e colocar em evidência quem, como e para que finalidade se pratica o *lobby*, o Projeto de Lei em tela traduz na prática o que o *Justice Louis Brandeis*, uma das mais proeminentes e progressistas figuras da Suprema Corte dos EUA, afirmava¹⁸:

“Publicidade é justamente louvada como um remédio para as doenças sociais e industriais. A luz do sol é tida como o melhor dos desinfetantes; a luz elétrica, o mais eficiente dos policiais. ”

Com efeito, a regulamentação do *lobby* é requisito para que a legitimidade do exercício dos direitos de associação e de petição junto aos Poderes Públicos, amparados no art. 5º, XVII, XVIII, XXI, XXXIII, XXXIV da Constituição Federal, seja assegurada e plenamente garantida, mas em conformidade com a necessidade de que se assegure a transparência do exercício desses direitos na arena decisória pública.

¹⁸ BRANDEIS, Louis. *Other People's Money and how the Bankers use it*. New York: Frederick A. Stokes Company, 1914. No original: “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.” Disponível em <http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/196>



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *

ExEdit



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini

Apresentação: 07/06/2022 19:18 - Mesa

PL n.1535/2022

Assim, a proposta que ora formulamos, sustentados na elaboração do Senador Walter Pinheiro, que reúne o que há de mais atual no tema, longe de adotar posição condescendente com as práticas criminosas ou deturpadas que se mascaram sob o nome de “lobby”, pretende, com efeito, é disciplinar a atividade, permitir que se diferencie o honesto do desonesto, o lícito do ilícito, fixando normas para o controle, monitoramento, tomada de contas e publicização da atividade, bem assim a punição dos desvios.

Face à amplamente reconhecida necessidade de uma lei que regulamente, em favor da transparência, equidade e adequada disciplina do exercício dos direitos de representação, participação e petição junto aos Poderes Públicos, a atividade de lobby no âmbito federal, esperamos contar com o apoio dos Ilustres Pares para a aprovação da presente proposta.

Sala das sessões, de junho de 2022.

Deputado Carlos Zarattini PT/SP



Câmara dos Deputados - Anexo IV - Gabinete 808 - CEP 70160-900 - Brasília - DF - Tels.: (61) 3215-5808/3215-3808
dep.carloszarattini@camara.leg.br | dep.zarattini@uol.com.br

Assinado eletronicamente



Para verificar a assinatura, acesse <https://migre-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD228114573100>



* C D 2 2 8 1 1 4 5 7 3 1 0 0 *

ExEdit