



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.391, DE 2021

(Apensado: Projeto de Lei nº 1.535/2022)

Dispõe sobre a Representação Privada de Interesses realizada por Pessoas Naturais ou Jurídicas junto a Agentes Públicos.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado AUGUSTO COUTINHO

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.391/2021 é de autoria do Poder Executivo, foi recebido por esta Casa Legislativa em 10/12/2021 (Mensagem nº 679/2021) e objetiva disciplinar a "representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos"¹.

Em Despacho de 29/3/2022, o PL nº 4.391/2021 foi distribuído para apreciação conclusiva das Comissões: a) de Trabalho, Administração e Serviço Público – CTASP (mérito); e b) de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54 do Regimento Interno). A CTASP recebeu o PL nº 4.391/2021 em 3/5/2022, admitindo-se, no prazo regimental de 5 sessões, 11 emendas ao texto original, todas de autoria do Deputado Felipe Rigoni².

1 Disponível em:
[prop_mostrarintegra;jsessionid=node01s6ur3bpsucxffeqv8unrbz68172079.node0
\(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra;jsessionid=node01s6ur3bpsucxffeqv8unrbz68172079.node0(camara.leg.br)). Acesso em: 30 maio 2022.

2 Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas;jsessionid=node01s6





CÂMARA DOS DEPUTADOS

A CTASP me designou para relatar o PL nº 4.391/2021 em 3/5/2022. Em 20/6/2022, o PL nº 1.535/2022, de iniciativa do Deputado Carlos Zarattini, também voltado a disciplinar a representação privada de interesses, foi apensado ao PL nº 4.391/2021.

No contexto exposto, os PLs nº 4.391/2021 e PL nº 1.535/2022 demandaram muitos esforços na elaboração deste Parecer, o que exigiu, para subsidiar o trabalho, pesquisas na literatura especializada, exame da legislação estrangeira, análise das recomendações de organismos internacionais e discussões com membros deste Colegiado e com especialistas na matéria, inclusive na audiência pública realizada com a participação de representantes dos setores público e privado em 28/6/2022.

O voto a seguir procura consolidar todas as contribuições recebidas e compatibilizar o PL nº 4.391/2021 e o PL nº 1.535/2022, com a expectativa de alcançar, ao final, o consenso mínimo necessário para evolução da tramitação da matéria nesta Casa Legislativa.

II. VOTO DO RELATOR

Destaco, de início, que a regulamentação da representação privada de interesses perante agentes públicos é um tema recorrente na agenda legislativa brasileira. Proposições apresentadas por parlamentares com o intuito de regulamentar o lobby tramitam no Congresso Nacional há quase quarenta anos.

Por coincidência, a primeira iniciativa legislativa relacionada à matéria – Projeto de Lei do Senado 25/1984³ – foi de

[ur3bpsucxfffeqv8unrbz68172079.node0?idProposicao=2311923&subst=0](https://legis.senado.gov.br/proposicoes-legislativas/ur3bpsucxfffeqv8unrbz68172079.node0?idProposicao=2311923&subst=0). Acesso em: 30 maio 2022.

- 3 O PLS nº 25/1984 foi arquivado no final da legislatura, mas foi reapresentado na legislatura seguinte, passando a tramitar como Projeto de Lei do Senado nº 203/1989, encaminhado, após aprovação da matéria pela Casa Iniciadora, à Câmara dos Deputados em 23/01/1990, desde então tramitando como PL nº





CÂMARA DOS DEPUTADOS

autoria do extraordinário político pernambucano Marco Maciel, que ocupou diversos cargos públicos e deixou enorme legado, inclusive no debate sobre a regulamentação do lobby, inspirando-me na elaboração deste voto, que será um pouco mais extenso do que o usual, pois faço questão de explicitar para o País, devido à importância da matéria, toda a fundamentação do nosso posicionamento final sobre o PL nº 4.391/2021 e o PL nº 1.535/2022.

Contextualização

Ao alçarem o pluralismo político à condição de princípio fundamental do nosso Estado Democrático de Direito (inciso V do art. 1º da Constituição Federal), os constituintes brasileiros consagraram tanto a legitimidade quanto a importância da representação de interesses em nosso processo democrático. O modelo de democracia que assim emergiu da Assembleia Constituinte em 1988 pressupõe a atuação dos cidadãos e de grupos da sociedade civil que se organizam e se mobilizam para defender mudanças no conjunto de políticas públicas vigentes no País.

Em tal modelo, como desdobramento do direito de petição consagrado na alínea “a” do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição Federal, o vigor e a qualidade da democracia estão necessariamente associados ao nível de participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada, por meio da representação de interesses, no processo de formulação e deliberação de políticas públicas.

Porém, da mesma forma que a representação de interesses tem o potencial de agregar robustez ao processo de tomada de decisões acerca de políticas públicas, incorporando e ampliando o debate público sobre os temas em pauta, a atividade também traz sérios riscos para o próprio processo democrático. Refiro-me aos riscos de a atividade de representação de interesses

6.132/1990. Ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>. Acesso em: 30 abr. 2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

degenerar-se em tráfico de influência e corrupção. Lembremo-nos que a incidência desse tipo de degeneração tem sido uma constante na história recente das democracias em todo o mundo, das mais tradicionais às mais jovens, não sendo o Brasil uma exceção a essa regra.

A regulamentação da representação de interesses, ou regulamentação do lobby, tem se configurado uma alternativa de significativa viabilidade e eficiência, em vários países, para coibir a prática de ilícitos mascarados de representação legítima de interesses. Tal regulamentação não constitui um empreendimento trivial. Em essência, a regulamentação de interesses encerra dois objetivos distintos que podem até mesmo parecer contraditórios: por um lado, estabelecer mecanismos que estimulem e fortaleçam a atuação dos grupos de interesse; por outro, viabilizar instrumentos para prevenir que essa atuação dos grupos derive para ações ilícitas, altamente danosas ao próprio regime democrático.

São esses instrumentos legais que podem assegurar a ampla participação da sociedade no processo decisório relativo a políticas públicas. São eles que podem impedir, ou pelo menos reduzir, a influência indevida do poder econômico nas deliberações. Por fim, são esses instrumentos que podem garantir que as decisões públicas sejam, de fato, orientadas à maximização do bem comum, e não sejam capturadas por defensores de interesses setoriais.

A opção por não regulamentar o lobby deixou de ser uma alternativa para as democracias, sobretudo no século XXI. A elevada polarização política e a queda nos índices de confiança em instituições públicas que têm abalado a maioria das democracias, inclusive o Brasil, tornaram urgente a regulamentação da representação de interesses. De acordo com os pesquisadores Robert Foa e Yasha Mounk, o mundo democrático vive um momento preocupante, com os cidadãos de democracias "cada vez menos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

satisfeitos com suas instituições”⁴. Para esses autores, os governos democráticos vêm perdendo “a confiança de muitos cidadãos que já não acreditam que a democracia possa atender suas preferências e necessidades mais prementes”⁵.

A percepção de que o processo decisório possa estar contaminado pela corrupção muito tem contribuído para essa crescente perda de legitimidade das instituições públicas nas democracias modernas. Para a Transparência Internacional, a corrupção é o maior responsável pelo declínio na confiança da democracia⁶. Por sua vez, uma pesquisa recente realizada por Francesco e Trein confirmou a existência de uma relação entre a adoção de uma regulamentação do lobby e a queda nos níveis de corrupção. A pesquisa, realizada com 42 democracias, entre 2000 e 2015, encontrou uma correlação positiva entre a adoção da regulamentação e níveis menores de corrupção⁷.

Sem instrumentos legais que garantam a integridade das relações entre representantes de interesses privados e agentes públicos, aumenta-se o risco de o processo de formulação de políticas públicas tornar-se maculado pela percepção de haver sofrido interferência indevida ou corrupção. Portanto, há, no Brasil, sem a mínima dúvida, urgência para a aprovação de uma lei regulamentando a representação privada de interesses, existindo,

4 FOA, Robert S., MOUNK, Yasha. A desconexão democrática. Journal of Democracy em Português, vol. 5, nº 2, 2016, p. 18.

5 Ibid, p. 19.

6 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Addressing corruption as a driver of democratic decline: positions towards the Summit for Democracy 2021. Transparency International, 17 novembro 2021. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/publications/summit-for-democracy-2021-addressing-corruption-democratic-decline>. Acesso em: 29/06/2022.

7 FRANCESCO, Fabrizio de; TREIN, Phillip. How does corruption affect the adoption of lobby registers: a comparative analysis. Politics and governance, vol. 8, nº 2, 2020, p. 124.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

como sintetiza Luiz Alberto dos Santos⁸, três argumentos principais e inter-relacionados a considerar:

“a) a necessidade de restaurar a confiança no governo em função dos abusos reais ou percebidos; b) a necessidade de prevenir influências indevidas dos interesses mais poderosos e favorecidos; e c) a necessidade de dar publicidade às atividades na arena de políticas públicas de modo a aumentar o fluxo de informações, uma vez que a informação é essencial ao processo decisório e ao fortalecimento do poder político [...]”.

Convém lembrar que o País assumiu, nas últimas décadas, compromissos internacionais relacionados à prevenção e ao combate à corrupção, a exemplo da celebração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que, no geral, recomenda a adoção de medidas para fortalecer os mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, fomentando a participação ativa de pessoas e grupos, com a adoção de medidas capazes de “aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões” (art. 13).

Em decorrência, foram editadas diversas leis voltadas a compatibilizar as normas infraconstitucionais às exigências da Constituição Federal de 1988 e aos compromissos internacionais assumidos pelo País, a exemplo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), e da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção).

A regulamentação do lobby complementarará o arcabouço legal do País e eliminará a defasagem legal que tem marcado a experiência brasileira no que tange à relação dos agentes públicos com o mercado e com grupos de interesse, contribuindo para

⁸ SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesses no Ciclo de Políticas Públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília. Brasília: 2008. p. 390.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

a compatibilização do ordenamento jurídico do Brasil às diretrizes da OCDE, que já destacou, em razão dos indicadores de regulação de produtos para o mercado (PMR)⁹, que o “projeto de lei sobre as atividades de lobby pode preencher uma lacuna e garantir um processo regulatório mais equilibrado” no Brasil¹⁰.

Como é de amplo conhecimento, o País está engajado na OCDE desde 1994, considerado parceiro-chave do referido organismo multilateral desde 2007, com tratativas para adesão desde 25 de janeiro de 2022¹¹, constatando-se, no PL nº 4.391/2021, mais uma iniciativa brasileira para facilitar o ingresso do País no organismo internacional.

Princípios da OCDE

Há mais de uma década o tema da regulamentação do lobby deixou de ser uma preocupação de caráter estritamente doméstico para as nações democráticas, passando a integrar a pauta de organismos internacionais.

A OCDE é destacada, em nível global, pelo estímulo à adoção por países membros e não-membros de diplomas legais dirigidos à regulamentação do lobby. De acordo com a OCDE, as evidências sugerem que a representação de interesses levada a cabo sem transparência e integridade e sem o envolvimento de representantes de diferentes setores da sociedade “levou à alocação equivocada de recursos públicos, à redução da produtividade e à perpetuação de desigualdades”¹². Além de gerarem resultados ineficientes, práticas inapropriadas ou mesmo censuráveis do lobby

9 Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>. Acesso em: 5 jul. 2022.

10 Ver: OCDE. Regulatory Reform in Brazil. 2022. p. 22. Tradução nossa. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-reform-in-brazil_d81c15d7-en#page5. Acesso em: 5 jul. 2022.

11 Ver: OCDE. Trabalhando com o Brasil. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2022.

12 OCDE. Lobbying in the 21st century: transparency, integrity and access. OECD, 2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

contribuem para “debilitar a confiança do cidadão no processo democrático”¹³.

A OCDE editou, em 2010, a publicação “Recomendação para a Transparência e Integridade no Lobby”¹⁴, que é definido como toda comunicação oral ou escrita entre agentes públicos – eleitos ou não – e privados, com o propósito de influenciar decisões legislativas, políticas ou administrativas. A OCDE recomenda, em síntese, a implementação de medidas que:

(i) proporcionem condições justas e equitativas a todas as partes interessadas para participação na formulação e implementação de políticas públicas;

(ii) compatibilizem a regulamentação do lobby a uma política mais ampla voltada para a boa governança pública;

(iii) promovam ampla transparência das atividades de lobby, sujeitando a escrutínio público, em registros disponíveis para controle social, a identificação dos lobistas, os objetivos das atividades, os beneficiários do lobby, os agentes públicos envolvidos;

(iv) estimulem a cultura da integridade, com regras de conduta claras voltadas a mitigar riscos de conflito de interesses e de uso indevido de informações privilegiadas;

(v) incentivem a conformidade das condutas de agentes públicos e privados às regras preestabelecidas, com a previsão de mecanismos de monitoramento e fiscalização das atividades de lobby, inclusive a possibilidade de realização de denúncia e de aplicação de sanções a infrações detectadas.

Durante mais de uma década, a ênfase do trabalho da OCDE na promoção de seus princípios para o lobby concentrou-se no

¹³ Ibid.

¹⁴ OCDE. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

aumento da transparência e na promoção da cultura de integridade. A maioria de seus relatórios tratavam apenas da interseção desses dois temas e de como uma governança pública baseada na adequada aplicação de regras de transparência e integridade resultariam em aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas¹⁵.

Para a OCDE, a transparência é o instrumento com o qual a regulação se compromete a “expor ao público os processos em operação quando decisões governamentais são tomadas”¹⁶. Segundo a definição da própria OCDE, trata-se de divulgar e, subsequentemente, dar acesso a relevantes informações governamentais. Constitui, pois, “um meio de assegurar ao público que as autoridades estão trabalhando honestamente, em prol dos melhores interesses da comunidade e um incentivo para que aqueles que buscam benefícios públicos obedeçam às normas em vigor”¹⁷.

Em sua maioria, as leis de lobby têm abordado o princípio da transparência por meio de cadastro de lobistas, relatórios sobre gastos com a atividade de lobby, lista de interesse almejados, lista de contatos realizados e acesso público a informações cadastradas.

Já no que diz respeito à integridade na regulação do lobby, o termo é empregado para se referir ao comportamento esperado ou exigido dos destinatários da ação do lobby. Para a

¹⁵ Ver, por exemplo: OECD. Lobbyists, government and public trust: increasing transparency through legislation, vol. 1. 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>. Acesso em: 30 abr. 2022; OCDE. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. 2010. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022; e RODRIGUES, R. J. P. A adoção dos parâmetros da OCDE para a regulamentação do lobby no Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, vol. 10, nº 3, 2015.

¹⁶ OECD. Lobbyists, government and public trust: increasing transparency through legislation, vol. 1. 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>. Acesso em: 30 abr. 2022

¹⁷ Ibid, p. 47.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

OCDE, a regulamentação do lobby reside no cumprimento de regras referentes à integridade tanto quanto no aumento da transparência.

Nos Estados Unidos, a aprovação da Lei da Liderança Honesta e do Governo Aberto, em 2007, sinalizou o reconhecimento dos Poderes Legislativo e Executivo de que não bastava cadastrar lobistas e exigir a transparência dos gastos com lobby para sanar os problemas de corrupção associados à atividade de representação de interesses. A nova Lei norte-americana nasceu da constatação de que o país precisava incrementar o princípio da integridade em seu marco regulatório para disciplinar a conduta dos destinatários do lobby.

Ao avaliar o progresso alcançado na regulamentação do lobby numa escala global, após uma década do lançamento dos princípios de transparência e integridade no lobby, a OCDE constatou que os pilares da transparência e integridade não foram suficientes para promover um ambiente de representação de interesses mais equilibrado e inclusivo, efetivamente alinhado com os ideais democráticos. As evidências reveladas pela pesquisa da OCDE demonstraram que há “monopólios de influência exercidos por poderosos financeira e politicamente, às expensas daqueles com menos recursos. Desigualdades de poder e de orçamentos de lobby exacerbam as desvantagens de grupos que carecem da capacidade para engajar na formulação de políticas públicas”¹⁸.

Por essa razão, o relatório da OCDE de 2021, no qual consta uma avaliação do estado da arte na regulamentação do lobby no mundo e da adoção de seus parâmetros como um arcabouço regulatório, enfatiza um terceiro pilar – o do acesso – como fundamental para uma regulamentação do lobby eficiente. Assim, a visão bidimensional da regulação, baseada nos pilares da transparência e da integridade, é alterada pela OCDE para uma

¹⁸ OCDE. Lobbying in the 21st century: transparency, integrity and access. OECD, 2021. p. 16. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/lobbying-in-the-21st-century-c6d8eff8-en.html>. Acesso em: 30 abr. 2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

perspectiva de um tripé, formado pelos pilares da transparência, da integridade, e do acesso.

Com relação à transparência, o relatório de 2021 da OCDE constatou uma série de limitações na regulamentação empregada pelos países pesquisados. Primeiro, pouquíssimos países dão transparência ao lobby realizado em todos os Poderes da República. Segundo o relatório, a regulamentação de apenas quatro países inclui o Judiciário em seus dispositivos de transparência¹⁹. Saliente-se que com o aumento do ativismo judicial em todo o mundo, o Poder Judiciário tornou-se mais uma arena institucional do lobby.

Em segundo lugar, a transparência do lobby em esferas estadual e municipal é uma exceção. Entretanto, é precisamente nessas esferas onde acontecem as decisões que mais afetam o cidadão, em questões como saúde, educação e transporte, por exemplo.

Em terceiro lugar, nem todos que fazem o lobby são alcançados pelas regras de transparência. De acordo com a OCDE, a regulamentação em menos da metade dos países pesquisados não se aplicava a maioria dos atores envolvidos com o lobby²⁰, pois os países pesquisados costumam criar muitas exceções para os indivíduos alcançados pela regra de transparência.

Por fim, o relatório constatou que a informação disponibilizada para o público é, muitas vezes, incompleta, não permitindo o seu escrutínio público, em especial ao não identificar os objetivos específicos da atividade do lobby. A frequência com a qual é divulgado o relatório de lobistas também tem se mostrado falha, com alguns países exigindo que a informação seja prestada mensalmente, enquanto outros exigem que os relatórios dos lobistas

¹⁹ Ibid, p. 31.

²⁰ Ibid, p. 42.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

sejam entregues anualmente. Além disso, o público, em geral, encontra dificuldade para analisar tais relatórios²¹.

No lado positivo, o relatório de avaliação da OCDE identificou progressos contabilizados na transparência do lobby em alguns países, tais como a Espanha, Romênia e, mais recentemente, o Chile. Esses países adotaram iniciativas de “agendas abertas”, obrigando os tomadores de decisão, alvos do lobby, a darem publicidade a suas agendas com representantes de interesses. Primeiro, a adoção de tais “agendas abertas” foca a transparência na interação entre representantes de interesses e agentes públicos. Segundo, transfere o ônus da transparência dos contatos entre tomadores de decisão e lobistas para as autoridades públicas. Trata-se de uma mudança que contempla tanto o princípio da transparência quanto o da integridade em uma única iniciativa.

No que concerne a integridade, o relatório da OCDE avaliando as experiências com a regulamentação do lobby 10 anos após a divulgação dos princípios de transparência e integridade constatou que os países pesquisados não haviam dado ênfase suficiente ao estabelecimento de padrões a serem cumpridos pelas autoridades públicas em sua interação com lobistas. O relatório citou em particular o problema das chamadas “portas giratórias”, com a movimentação de autoridades públicas entre os setores públicos e privados²², sem as devidas quarentenas. Para a OCDE, “não se pode negligenciar o papel dos padrões de integridade para assegurar que os processos decisórios públicos promovam inclusão e ‘accountability’”²³.

Por sua vez, o relatório constatou que, para garantir a integridade por parte dos lobistas, os marcos legais pesquisados apoiavam-se quase que exclusivamente na adesão voluntária de

²¹ Ibid, p. 62.

²² Ibid, p.86.

²³ Ibid.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

lobistas e associações de lobistas a códigos de conduta. Para a OCDE, tais códigos não se mostraram “rigorosos o suficiente para mudar o comportamento daqueles que fazem uso indevido dos legítimos meios de influência”²⁴.

Quanto à questão do acesso, o relatório da OCDE verificou que, muito embora os países que aderiram aos princípios da organização para o lobby tenham, de fato, buscado fortalecer mecanismos para aumentar a participação de “stakeholders” nos processos de representação de interesse, a regulamentação do lobby nesses países não resultou em maior abertura e acesso dos mais variados setores da sociedade no processo decisório. Segundo o relatório, apesar de existirem os instrumentos formais para ampliar a participação de todos os interessados em determinada decisão pública, “a maioria dos países carece da estrutura institucional para garantir (que os mecanismos de acesso) funcionem bem na prática”²⁵. Assegurar o acesso amplo e irrestrito da sociedade no processo de representação de interesses é mais uma forma de ampliar os níveis de participação da sociedade no processo democrático. É também uma garantia de que o processo decisório não venha a ser capturado por interesses privados setoriais.

Os problemas de acesso usualmente estão associados à falta de informação: primeiro, os setores da sociedade afetados podem simplesmente desconhecer as oportunidades de participação no processo; segundo, mesmo quando ficam sabendo das oportunidades, chegam tardiamente ao processo, tendo, portanto, uma menor influência; e, terceiro, limita-se o volume de informação disponibilizado ao público inviabilizando uma participação apropriada.

Ao revelar as deficiências e limitações das experiências internacionais com a regulamentação do lobby, sobretudo com relação aos princípios de transparência e integridade, a OCDE

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, p. 118.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

basicamente traçou um roteiro para aqueles países que almejam regulamentar a representação de interesses de forma a reduzir o potencial de corrupção associado ao lobby e fortalecer os mecanismos de participação no processo decisório de suas democracias. Esse é o caso do Brasil no momento e o PL nº 4.391/2021, em análise, apresenta-se como uma iniciativa que, incorporando todos os princípios propostos pela OCDE em 2010 e mais as recomendações da organização em 2021, tem condições de atender fielmente às exigências para assegurar, na regulamentação do lobby, a transparência, a integridade e, principalmente, o acesso de todos os cidadãos e grupos às autoridades públicas, contribuindo para as decisões legislativas e administrativas a serem tomadas no âmbito de órgãos e entidades públicas.

PL nº 4.391/2021 e PL nº 1.535/2022

No momento em que o Brasil delibera sobre a regulamentação do lobby em seu território, faz todo o sentido para nós, parlamentares, evitarmos o que se mostrou equivocado na experiência de outros países e replicarmos as estratégias de regulamentação que se mostraram as mais eficazes. Não por acaso, as estratégias bem-sucedidas têm sua origem nas diretrizes da OCDE, sempre orientadas pelos princípios do acesso, transparência e integridade defendidos pelo organismo internacional.

A análise do PL nº 4.391/2021 e do PL nº 1.535/2022 considera as recomendações da OCDE e a experiência de outros países, com a expectativa de agora compatibilizar a legislação pátria às melhores práticas internacionais relacionadas à regulamentação do lobby. Em nosso substitutivo, procuramos nos esquivar das estratégias que se mostraram equivocadas na experiência internacional, adotando aquelas que melhor atendem às necessidades





CÂMARA DOS DEPUTADOS

brasileiras no século XXI, no sentido de fortalecer nossa democracia, contribuir para o aumento da confiança da população em nossas instituições e promover o equilíbrio na atuação do Estado na satisfação do interesse público.

De fato, o PL nº 4.391/2021 e o PL nº 1.535/2022 representam iniciativas legislativas louváveis, mas podem, ainda assim, na forma do Substitutivo anexo, ser aperfeiçoados: do ponto de vista formal, para adequá-los a exigências formais da Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998, especialmente para melhor estruturar e sistematizar o texto legal final; do ponto de vista material, para consolidar o que há de melhor em cada Proposição, alinhando-as mais ainda a recomendações de organismos internacionais, a orientações da literatura especializada, à legislação brasileira vigente e a práticas bem sucedidas da legislação estrangeira.

A expectativa, ao final, é regularmos o lobby de forma compatível com as necessidades do País, o que, observados os parâmetros constate em classificação utilizada no trabalho de Luiz Alberto dos Santos²⁶, não será nem “fracamente regulado” nem “altamente regulado”, mas, a nosso entender, suficientemente regulado para o alcance dos fins almejados, contemplando, em síntese, regras que **(i)** possibilitarão o acesso de todas as pessoas naturais e jurídicas aos agentes públicos, **(ii)** promoverão a efetiva transparência de todas as atividades de representação de interesse, com a ampla divulgação das agendas e das bases de dados na rede mundial de computadores, **(iii)** garantirão isonomia nos processos decisórios e **(iv)** contribuirão para maior integridade nas relações entre agentes públicos e representantes de interesses.

26 SANTOS, Luiz Alberto dos. Regulamentação das Atividades de Lobby e seu Impacto sobre as Relações entre Políticos, Burocratas e Grupos de Interesses no Ciclo de Políticas Públicas – Análise Comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília. Brasília: 2008. p. 469.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Constata-se, na análise do PL nº 4.391/2021 e do PL nº 1.535/2022, que o pluralismo político e o direito de petição, consagrados no inciso V do art. 1º e na alínea "a" do inciso XXXIV do art. 5º da Constituição Federal, constituirão o fundamento constitucional da futura Lei, que não regulará uma profissão, mas sim disciplinará uma "atividade legítima e essencial para a democracia", que é a representação privada de interesses por quaisquer pessoas naturais e jurídicas junto a agentes públicos de todos os Poderes e no âmbito de todos os entes federativos, de acordo com os seguintes princípios:

"I – legalidade, ética e probidade;

II – transparência ativa, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

III – acesso e tratamento isonômico aos representantes de interesses, respeitadas as divergências de opiniões;
e

IV – integridade nas interações entre agentes públicos e representantes de interesses".

O Substitutivo estabelece, por isso, no § 1º do art. 2º, para garantir o acesso de todas as pessoas às autoridades públicas, que "é livre o exercício da atividade de representação privada de interesses, observados os requisitos e as exigências" da futura Lei. No entanto, para evitar a denominada "porta-giratória", existem vedações de exercício de representação de interesses para: (i) ex-agentes públicos, durante o prazo de doze meses após deixarem o serviço público, no âmbito do ente federativo ao qual se encontravam vinculados (§ 2º do art. 2º); e (ii) servidores públicos em licença para tratar de assuntos particulares ou equivalente no âmbito do ente federativo em que possui seu vínculo funcional (2º do art. 3º).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Constam, nos arts. 3º e 4º do Substitutivo, as definições decisivas para compreensão de toda a futura Lei, mantendo-se, no geral, a essência do que constava no PL nº 4.391/2021, com algumas modificações que consideramos importantes:

(i) representação privada de interesses continua a ser caracterizada como “qualquer interação entre agente público e representante de interesses destinada a influenciar possível decisão [...] em favor de interesse privado próprio ou de terceiros, individual, coletivo ou difuso” (inciso I do art. 3º), acrescentando-se que tal interação: a) poderá ocorrer “mediante comunicação direta ou indireta, oral ou escrita, presencial ou à distância, dentro ou fora do local de trabalho, com ou sem agendamento prévio, em território nacional ou estrangeiro”; e b) alcançará exclusivamente decisão legislativa ou administrativa;

(ii) como o Substitutivo associa representação privada de interesses a decisões legislativas e administrativas, os incisos IV e V do art. 3º caracterizam tais decisões, contemplando, no geral, tudo que diz respeito ao exercício das funções legiferantes e executivas, independentemente do Poder responsável por sua materialização, com a ressalva de que não serão alcançadas, conforme inciso IV do art. 4º, as decisões jurisdicionais, que continuarão a ser disciplinadas exclusivamente pela legislação processual vigente;

(iii) o inciso II do art. 3º define os agentes públicos que poderão ser alcançados pela futura Lei, devendo ser interpretado em conjunto com os incisos I a IV do art. 8º, que deixam claro que a lei de representação privada de interesses alcançará todos os agentes públicos que tiverem competência para proferir decisões legislativas ou administrativas ou capacidade de influenciar decisivamente os responsáveis por tais decisões;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

(iv) como a representação privada de interesses será realizada preponderantemente em audiências, o inciso VI do art. 3º as define como qualquer “compromisso presencial ou telepresencial do qual participe agente público e em que haja representação privada de interesses”;

(v) o inciso VIII do art. 3º define portal ou sítio eletrônico oficial, que, como forma de potencializar a transparência, facilitar o controle social e mitigar riscos capazes de comprometer a isonomia entre as diversas partes interessadas em uma decisão e a integridade nas relações entre agentes públicos e representantes de interesses, será o instrumento de divulgação centralizada das agendas das autoridades públicas e disponibilização das informações necessárias sobre as audiências realizadas.

O art. 4º do Substitutivo explicita o que não será considerado representação privada de interesses, normalmente em situações de possível interação entre agente público e pessoa natural ou jurídica em que não existirão efetivas condições de influenciar, em favor de um interesse próprio ou de terceiro, processo decisório administrativo ou legislativo. O inciso III do art. 4º do Substitutivo é uma exceção à lógica exposta, pois, em processos judiciais, poderá ocorrer, na prática, representação de interesses, mas elas continuarão a ser disciplinadas exclusivamente pelas leis processuais vigentes.

Em continuidade, nos arts. 5º a 11 do Substitutivo, consolidamos, em uma sequência lógica, as regras a serem observadas para operacionalização da representação de interesses, desde a solicitação e convite para audiências (arts. 5º e 6º), passando pela divulgação das agendas (arts. 7º e 8º) e pela efetiva realização das audiências (arts. 9º e 10), até chegar ao banco de dados com todas as informações necessárias (art. 11), tudo sempre orientado por garantir o acesso e tratamento isonômico, potencializar





CÂMARA DOS DEPUTADOS

a transparência ativa e promover a integridade nas interações entre agentes públicos e representantes de interesses.

O art. 5º do Substitutivo disciplina as solicitações de audiências por representantes de interesses, a serem realizadas em sistema informatizado definido pelos titulares dos Poderes dos entes federativos e disponível no portal ou sítio eletrônico oficial, com exigência de: a) identificação dos participantes da audiência solicitada, inclusive de pessoas jurídicas das quais sejam sócios, dirigentes ou empregados; b) identificação do cliente do representante de interesses, se for o caso; c) descrição do assunto; d) informação do propósito do interesses a ser representado.

Com base nas solicitações de audiências, os agentes públicos organizarão suas respectivas agendas, que, em relação aos que possuem competência decisória ou capacidade decisiva de influenciar decisão administrativa ou legislativa, deverão ser divulgadas no portal ou sítio eletrônico oficial, em transparência ativa e em formato aberto, pelo prazo mínimo de cinco anos (arts. 7º e 8º), exigindo-se, quando existirem interesses divergentes, sempre que for ouvido um dos lados, que o agente público propicie igual oportunidade ao representante de interesse contrário.

O art. 9º do Substitutivo impõe alguns deveres aos representantes de interesses, a exemplo da obrigatoriedade de apresentar fatos, dados, argumentos e sugestões de forma atualizada, verídica e íntegra e de respeitar opiniões divergentes. Por sua vez, o art. 10 do Substitutivo impõe aos agentes públicos o registro, no sistema informatizado já especificado, de materiais recebidos de representantes de interesses, audiências excepcionalmente realizadas sem agendamento prévio, contatos eventuais em eventos ou situações sociais, documentos trocados, hospitalidade e brinde recebido.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Há, ainda, a previsão de que todas as informações relacionadas à representação de interesses constituam um banco de dados no âmbito de cada órgão ou entidade, em padrão tecnológico aberto para permitir ampla acessibilidade, comunicação e interoperabilidade entre aplicações e bases de dados, para possibilitar o exercício efetivo do controle social, especialmente para os denominados “*watch dogs*” (jornalistas, pesquisadores, membros da sociedade civil organizada etc.).

As hospitalidades, os brindes e os presentes são tratados no Capítulo IV do Substitutivo (arts. 12 a 17), sempre com a preocupação de eles não serem utilizados para influenciar indevidamente os agentes públicos na tomada de decisão legislativa ou administrativa. As hospitalidades deverão ser direcionadas ao órgão ou entidade pública e envolver transporte, alimentação e/ou hospedagem, resguardando-se ao órgão ou entidade a responsabilidade por avaliar a aceitação ou não da oferta e, sendo o caso, desde que apresente a devida justificativa, escolher o agente público que receberá a hospitalidade (arts. 12 a 14).

Em relação aos brindes, eles poderão ser distribuídos por representantes de interesses a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, exigindo-se sua distribuição de forma pública e generalizada, em intervalos não inferiores a 12 (doze) meses, observado o valor econômico máximo de R\$ 100,00 (cem reais). Os presentes estão disciplinados no art. 16 do Substitutivo, não poderão ser utilizados para influenciar ação ou omissão relacionada à decisão legislativa ou administrativa, não poderão representar riscos de integridade e de danos reputacionais ao órgão ou entidade pública e deverão ter valor econômico limitado a R\$ 500,00 (quinhentos reais), salvo quando destinados a representante dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em razão de atos oficiais relacionados a missões oficiais.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O capítulo V do Substitutivo contempla todas as disposições relacionadas ao controle da representação privada de interesses, tanto para fins de prevenção de ilícitos quanto para fins de responsabilização por eventuais transgressões, sempre com a preocupação de promover relações íntegras entre agentes públicos e representantes de interesses.

Há, nos arts. 18 e 19 do Substitutivo, regras para fortalecer a prevenção de ilícitos, com a imposição: a) à alta administração dos órgãos e entidades públicas da responsabilidade por estabelecer mecanismos e procedimentos de gestão de riscos e controles internos, com adoção de regras efetivas de auditoria, transparência, conflito de interesses e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação de normativos de ética e de conduta, inclusive quanto ao recebimento de hospitalidades, brindes e presentes; e b) aos órgãos de controle interno e externo da obrigatoriedade ao controle do cumprimento das exigências estabelecidas no novo diploma legal.

Os arts. 20 a 26 do Capítulo V do Substitutivo definem: a) os ilícitos que poderão ensejar a responsabilização dos agentes públicos e as respectivas sanções; b) ato de improbidade a ser incluído na Lei nº 8.429, de 2/6/1992; c) os ilícitos que poderão ensejar a responsabilização dos representantes de interesses, as respectivas sanções e as exigências a serem observadas na apuração das possíveis irregularidades; d) as regras relacionadas à prescrição; e) as exigências de publicação das sanções aplicadas aos representantes de interesses no Cadastro Nacional de Representante de Interesses Suspensos – CRIS.

Por último, os arts. 27 a 31 do Substitutivo estabelecem as disposições finais, a começar pela exigência de que, em acréscimo ao novo diploma legal, também sejam observadas outras leis correlatas, passando por alteração da Lei nº 13.303, de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

30/6/2016, para impor às empresas estatais a adoção de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que contemple a representação privada de interesses, e pela exigência de avaliação posterior da implementação da futura Lei pelo Tribunal de Contas da União, até chegar às regras que determinam revogação de dispositivos e disciplinam a vigência da futura Lei.

Emendas ao PL nº 4.391/2021

Na CTASP, foram apresentadas, no prazo regimental, 11 Emendas ao PL nº 4.391/2021, todas de autoria do Deputado Felipe Rigoni. Passamos a analisar as 11 Emendas referidas, para, ao final, definirmos sua incorporação ou não ao texto final do Substitutivo que submeteremos à deliberação da CTASP.

Nº	Autor	Dispositivo Alterado	Síntese do Teor da Emenda
<u>1</u>	Dep. Felipe Rigoni	Novo	Inclui novo artigo para prever que a futura Lei será revista a cada cinco anos, a contar da sua publicação, sob alegação de que a OCDE sugere que as leis que regulamentam o lobby sejam revistas no período especificado.
<u>2</u>	Dep. Felipe Rigoni	Art. 15	Altera a redação dos §§ 1º e 2º do art. 15 do PL: "§1º A infração estabelecida no inciso I do caput será punida com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou função comissionada, exceto na hipótese de reduzida lesividade para o serviço público, em que será aplicada pena de suspensão, sem prejuízo, em todo caso, de outras sanções cabíveis. §2º As infrações previstas nos incisos II e III do caput serão punidas com suspensão, exceto na hipótese de reduzida lesividade para o serviço público, em que se aplicará a advertência, sem prejuízo, em todo caso, de outras sanções cabíveis."
<u>3</u>	Dep. Felipe Rigoni	Novo	Inclui novo artigo no Capítulo III do PL, suprimindo-se os §§ 3º e 4º do seu art. 12: "Art. É criada a Agenda Nacional Eletrônica, sítio eletrônico oficial destinado ao registro e publicidade: I – dos documentos enviados pelos representantes de interesses e recebidos pelos agentes públicos; II – das audiências solicitadas pelos representantes de interesses; III – dos compromissos públicos realizados com ou sem agendamento prévio, com as suas respectivas informações; IV – dos contatos eventualmente sucedidos com interessados em processo decisório, ocorridos em eventos ou em situações sociais, de maneira casual ou não intencional."





CÂMARA DOS DEPUTADOS

			§ 1º O banco de dados deverá permanecer disponível para visualização e consulta e conterá, no mínimo: I – o nome do representante de interesses; II – o nome da eventual instituição de representação privada de interesses da qual este seja sócio, dirigente, empregado ou contratado; III – a lista de seus clientes representados. IV – todos os documentos trocados antes, durante e após a audiência entre os agentes públicos e os representantes de interesses. § 2º Caberá à Controladoria-Geral da União criar, manter e disponibilizar, em transparência ativa, as informações de que trata este artigo. § 3º: Os dados da Agenda Nacional Eletrônica serão, obrigatoriamente, disponibilizados em formato aberto, conforme a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. § 4º: A Agenda Nacional Eletrônica deve ser implantada no prazo de 365 dias de sua publicação oficial.”
4	Dep. Felipe Rigoni	Art. 11	Acrescenta o parágrafo único ao art. 11 do PL: “Parágrafo único. Cabe ao agente público registrar, no prazo de sete dias a partir da data em que ocorrer o fato, no sítio eletrônico oficial destinado ao registro e a publicidade: I – o material recebido por profissionais de representação de interesses privados, como, por exemplo, cartas, e-mails, material institucional, análises de impacto, estudos, notas técnicas, pareceres, sugestões de texto legal ou infralegal, demandas de participação em processos decisórios, sugestões para realização ou participação em consultas ou audiências públicas; II – eventual compromisso público realizado sem agendamento prévio; III – contatos eventualmente sucedidos com interessados em processos decisórios, ocorridos em eventos ou em situações sociais, de maneira casual ou não intencional.”
5	Dep. Felipe Rigoni	Art. 9º	Acrescenta o inciso V ao art. 9º do PL: “V – todos os documentos trocados antes, durante e após a audiência entre os agentes públicos e os representantes de interesses.”
6	Dep. Felipe Rigoni	Art. 8º	Dá nova redação ao §3º do art. 8º do PL, com a supressão dos seus incisos I e II: “§3º São dispensadas de divulgação as informações cujo sigilo seja imprescindível à salvaguarda e à segurança da sociedade e do Estado, na forma do Capítulo IV da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.”
7	Dep. Felipe Rigoni	Novo	Acrescenta novo artigo ao Capítulo II do PL: “Art. É defeso à autoridade responsável pela elaboração ou relatoria de proposta de ato legislativo ou ato normativo em curso de elaboração ou discussão em órgão do Poder Executivo ou Legislativo apresentar relatório ou voto diante de grupo de trabalho, Comissão ou Plenário sem que, tendo consultado ou atendido representante de interesses, haja propiciado igual oportunidade à parte contrária ao interesse atendido ou prejudicado pela matéria em exame. Parágrafo único. A consulta referida no caput ocorrerá, preferencialmente, em audiência conjunta, cabendo à autoridade responsável pela mesma definir quanto à sua conveniência e oportunidade.”
8	Dep. Felipe	Art. 4º	Suprime o inciso VII do art. 4º do PL, sob alegação de ser desnecessária a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

	Rigoni		menção na lei do direito de petição, "uma vez que a sua presença ali poderia sugerir que os representantes de interesses privados poderiam esquivar-se à aplicação da lei com a argumentação de que apenas exercem o direito constitucional de petição."
9	Dep. Felipe Rigoni	Art. 13	Dá nova redação ao §4º do art. 13 do PL: "§4º Os itens de hospitalidade recebidos pelos agentes públicos de que trata o art. 8º devem ser divulgados na internet, acompanhados da justificativa de interesse institucional do órgão para o seu recebimento."
10	Dep. Felipe Rigoni	Art. 8º	Acrescenta ao art. 8º do PL o seguinte parágrafo § 4º: "§4º Além dos agentes públicos mencionados no caput, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos com poder decisório na formulação de políticas públicas, "
11	Dep. Felipe Rigoni	Art. 3º	Acrescenta o § 2º ao art. 3º PL, convertendo-se o seu parágrafo único em § 1º: "§2º Considera-se interação entre agente público e privado <u>toda comunicação direta ou indireta, oral ou escrita, presencial ou telemática, realizada com o intuito de influenciar o processo decisório.</u> "

A **Emenda nº 1** propõe a inclusão de novo dispositivo legal no PL nº 4.391/2021, especificamente para prever que a futura Lei seja revista a cada 5 anos, sob alegação de que é possível que "pontos essenciais fiquem de fora e outros com excesso de regulação", o que justificaria, "em um mundo no qual as transformações ocorrem de forma muito rápida", a previsão legal de revisão, no interstício especificado, do novo marco legal.

Compreendemos as boas intenções do Deputado Felipe Rigoni, mas a justificativa apresentada, apesar de inspirada no princípio nº 10 da OCDE, pode ser aplicada a todas as leis, que, por estabelecerem regras genéricas e abstratas, em um contexto de constantes transformações, sempre poderão ser subinclusivas, ao deixarem de fora pontos importantes, ou sobreinclusivas, quando disciplinarem pontos desnecessários ou em excesso²⁷.

O Substitutivo determina, de qualquer forma, que o Tribunal de Contas da União realize avaliação *ex post* da implementação da futura Lei, nas esferas federal, distrital, estadual e

27 SCHAUER, Frederick. Las Reglas em Juego: un Examen Filosófico de la Toma de Decisiones basada em reglas em el Derecho y em la Vida Cotiana. Claudina Orunesu e Jorge Rodríguez (Trad.). Barcelona: Marcial Pons. 2004.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

municipal, 5 (anos) após a sua entrada em vigor, encaminhando o resultado dos trabalhos ao Congresso Nacional, para subsidiar iniciativas legislativas posteriores para aperfeiçoar o marco legal do lobby no País. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 1, na forma do Substitutivo anexo.**

Por sua vez, a **Emenda nº 2** propõe aperfeiçoamentos aos §§ 1º e 2º do art. 15 do PL nº 4.391/2021, para deixar claro que os agentes públicos, no caso de inobservância das determinações constantes na futura Lei do Lobby, além de incorrerem em infrações administrativas, poderão se sujeitar a responsabilização em outras instâncias.

As alterações propostas pela Emenda nº 2 qualificam, de fato, o PL nº 4.391/2021, correlacionando suas determinações à possibilidade de cometimento de infrações já previstas em outros diplomas legais. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 2, na forma do Substitutivo anexo.**

Em continuidade, a **Emenda nº 3** propõe a criação da Agenda Nacional Eletrônica, sítio eletrônico oficial destinado ao registro e publicidade de todas as interações entre agentes públicos e privados, o que, devido ao escopo definido no art. 1º do PL nº 4.391/2021, alcançaria União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a justificativa de que tal iniciativa, a exemplo do que acontecera com o Portal Nacional de Contratações Públicas, facilitará o acesso público às informações, de forma clara, gratuita e compreensível.

O Deputado Felipe Rigoni tem as melhores intenções, mas, nesta Emenda, desconsidera alguns detalhes importantes que, na prática, inviabilizam sua proposta:

(i) para criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, constatamos que era possível desenvolver a capacidade operacional da União para sua implementação, especialmente se considerado o volume médio de informações a ser divulgado





CÂMARA DOS DEPUTADOS

diariamente; para a criação da Agenda Nacional Eletrônica, conforme contatos prévios com a Controladoria-Geral da União, não é possível desenvolver capacidade operacional para sua implementação, especialmente se considerado o volume de informações relacionadas às milhares de interações entre agentes públicos e privados no âmbito de cada ente federativo (no total, são 5.596 entes federativos);

(ii) em razão do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18/11/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), os entes federativos já desenvolveram, em regra, seus próprios sítios eletrônicos oficiais para cumprir as obrigações constantes na própria Lei de Acesso à Informação, não se vislumbrando, a priori, custos tão consideráveis para a implementação de novas funcionalidades, a exemplo de eventual determinação para incorporarem, em seus sítios eletrônicos oficiais, a agenda eletrônica de suas respectivas autoridades, com fácil acesso a “*watch dogs*” locais, regionais ou nacionais, de acordo com o alcance e interesses dos seus respectivos trabalhos.

Não é possível, pelas razões expostas, acatar a Emenda nº 3, dada a inviabilidade técnica da implementação da Agenda Nacional Eletrônica e da possibilidade de os sítios eletrônicos oficiais dos próprios entes federativos, conforme exigências que incluiremos em nosso Substitutivo, cumprirem satisfatoriamente o dever de informar de forma clara, acessível e compreensível a representação de interesses privados realizada junto aos seus agentes públicos.

A **Emenda nº 4** propõe a inclusão do parágrafo único ao art. 11 do PL nº 4.391/2021, para estabelecer a necessidade de os agentes públicos divulgarem, nos respectivos sítios eletrônicos oficiais, no prazo de 7 dias, todos: (i) os materiais e demandas recebidos de agentes privados que representam privados; (ii) os compromissos públicos realizados sem agendamento prévio; (iii) os





CÂMARA DOS DEPUTADOS

contatos ocorridos em eventos ou situações sociais de maneira casual ou não intencional.

Não há dúvidas de que a Emenda nº 4 efetivamente qualificará o PL nº 4.391/2021, determinando, em conformidade com recomendações da literatura especializada e de organismos internacionais, a transparência ativa de todas as interações formais e informais entre agentes públicos e privados que tenham a capacidade de influenciar processo decisório. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 4, na forma do Substitutivo anexo.**

Por sua vez, a **Emenda nº 5** propõe a inclusão do inciso V ao art. 9º do PL nº 4.391/2021, especificamente para estabelecer a obrigatoriedade de os representantes de interesses privados registrarem ou fornecerem para registro, em sistema a ser utilizado para publicação na internet, “todos os documentos trocados antes, durante e após a audiência”.

A Emenda nº 5 qualificará ainda mais o PL nº 4.391/2021, haja vista impor a exigência de disponibilização de documentos trocados em audiências realizadas entre agentes públicos e privados, possibilitando sua divulgação na internet, o que potencializará a transparência ativa de todas as informações importantes para efetiva compreensão das representações de interesses privados, facilitando o controle social. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 5, na forma do Substitutivo anexo.**

Em continuidade, a **Emenda nº 6** propõe a alteração do § 3º no art. 8º do PL nº 4.391/2021, para, ao excepcionar a divulgação de informações protegidas por sigilo, correlacionar o futuro diploma legal à Lei nº 12.527/2011, que já disciplina de forma satisfatória as exceções à transparência de informações de interesse público, notadamente quando imprescindível à salvaguarda e à segurança da sociedade e do Estado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Emenda nº 6 aprimora o PL nº 4.391/2021, pois, ao remeter à Lei nº 12.527/2011 as hipóteses de exceções à transparência, compatibilizará o futuro diploma legal às exigências da Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998, que define, como regra, que “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por uma mais de uma lei [...]”. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 6, na forma do Substitutivo anexo.**

Há, na **Emenda nº 7**, a inclusão de novo dispositivo legal ao PL nº 4.391/2021, especificamente para impor às autoridades públicas, quando responsáveis por elaborar proposta de ato normativo ou por relatar proposta de atos normativos, no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, a obrigatoriedade de sempre atenderem todas as partes interessadas, com a previsão de, ao atenderem um representante de interesses, também oportunizarem às outras partes a mesma interação para defesa de interesses contrários.

A Emenda nº 7 realiza, assim, um aperfeiçoamento ao PL nº 4.391/2021, pois, ao impor às autoridades a obrigatoriedade de ouvir representantes de todos os interesses envolvidos na edição de uma norma, consagra a isonomia no tratamento das partes interessadas, equacionando assimetrias eventualmente existentes no acesso às autoridades públicas, o que atende perfeitamente ao princípio nº 1 da OCDE além de se coadunar às exigências de verdadeiro Estado Democrático de Direito. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 7, na forma do Substitutivo anexo.**

Em continuidade, **Emenda nº 8** propõe a supressão do inciso VII do art. 4º do PL nº 4.391/2021, sob a justificativa de que o direito de petição é um dos fundamentos principais da representação de interesses privados perante autoridades públicas.

A análise da literatura especializada e de recomendações de organismos internacionais respalda as





CÂMARA DOS DEPUTADOS

preocupações do Deputado Felipe Rigoni, sendo certo que, da forma como foi contemplado no PL nº 4.391/2021, o direito de petição poderia ser utilizado como argumento de representantes de interesses privados para se eximirem da aplicação da futura Lei, o que reduziria a força normativa do novo diploma legal. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 8, na forma do Substitutivo anexo.**

Por sua vez, a **Emenda nº 9** propõe a alteração do § 4º do art. 13 do PL nº 4.391/2021, especificamente para acrescentar a exigência de que os itens de hospitalidade custeados a agentes públicos por representantes de interesses privados, além de serem divulgados na internet, também sejam acompanhados da devida justificativa do interesse institucional do órgão ou entidade pública no seu recebimento.

Não há dúvida de que a Emenda nº 9 aperfeiçoará o PL nº 4.391/2021, pois determinará a transparência ativa do interesse institucional subjacente às hospitalidades, o que mitigará riscos de hospitalidades recebidas indevidamente, possibilitando, sempre que necessário, o controle social das causas determinantes do seu recebimento pelos agentes públicos. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 9, na forma do Substitutivo anexo.**

Há, na **Emenda nº 10**, a proposta de inclusão do § 4º no art. 8º do PL nº 4.391/2021, especificamente para ampliar o escopo subjetivo do novo diploma legal, determinando, em acréscimo às autoridades especificadas no caput do art. 8º, que todos os agentes públicos com poder decisório na formulação de políticas públicas tenham, em transparência ativa, a divulgação das audiências em que participarem com representantes de interesses privados.

A Emenda nº 10 também qualificará o PL nº 4.391/2021, evitando, ao ampliar o escopo subjetivo do novo diploma legal, o denominado “*shadow lobby*” junto às autoridades públicas com capacidade decisória não contempladas na versão original da





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proposição ora analisada, o que contribuirá decisivamente para a efetividade do novo marco legal. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 10, na forma do Substitutivo anexo.**

Por último, a **Emenda nº 11** propõe a inclusão de um novo parágrafo ao art. 3º, para definir “interação entre agente público e privado”, com o propósito de contemplar, na conceituação de representação privada de interesse, todas as interlocuções realizadas entre agente público e privado no sentido de influenciar o processo decisório, incluindo qualquer “comunicação direta ou indireta, oral ou escrita, presencial ou telemática, realizada com o intuito de influenciar o processo decisório”.

A Emenda nº 11 qualificará o PL nº 4.391/2021, pois abarcará, com os aperfeiçoamentos propostos, todas as formas normalmente utilizadas pelos representantes de interesses privados para influenciar processo decisório a cargo de agente público. Dessa forma, **acatamos a Emenda nº 11, na forma do Substitutivo anexo.**

Conclusão

O voto, em conclusão, é pela aprovação do PL nº 4.391/2021, do PL nº 1.535/2022 e das Emendas 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição da Emenda nº 3.

Sala da Comissão, em de de 2022 .

Deputado **AUGUSTO COUTINHO**

Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.391, DE 2021

(Apensado: Projeto de Lei nº 1.535/2022)

Dispõe sobre a atividade de representação privada de interesses realizada por pessoas naturais e jurídicas perante agentes públicos.

O **Congresso Nacional** decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei disciplina a atividade de representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Subordina-se ao disposto nesta Lei a atividade de representação privada de interesses realizada:

I – nos órgãos integrantes da Administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo Tribunais de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II – nas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 2º Não se subordina ao disposto nesta Lei a atividade de representação privada de interesses realizada:

I – nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista quando envolver sigilo comercial ou industrial;

II – nos serviços sociais autônomos de que tratam o Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942 (SENAI), o Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946 (SENAC), o Decreto-Lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946 (SESI), o Decreto-Lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946 (SESC), a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 (SEBRAE), a Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991 (SENAR), a Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993 (SENAT e SEST), e a Medida Provisória nº 2.168-40, de 24 de agosto de 2001 (SESCOOP);

III – nos conselhos profissionais.

Art. 2º A representação privada de interesses é reconhecida como atividade legítima e essencial para a democracia, observados os seguintes princípios:

I – legalidade, ética e probidade;

II – transparência ativa, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

III – acesso e tratamento isonômico aos representantes de interesses, respeitadas as divergências de opiniões; e

IV – integridade nas interações entre agentes públicos e representantes de interesses.

§ 1º É livre o exercício da atividade de representação privada de interesses, observados os requisitos e as exigências desta Lei.

§ 2º O exercício do direito a que se refere o § 1º deste artigo é vedado para ex-agentes públicos, no âmbito do ente federativo ao qual se encontravam vinculados, pelo prazo de 12





CÂMARA DOS DEPUTADOS

(doze) meses contados da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão, aposentadoria ou término do mandato.

CAPÍTULO II DEFINIÇÕES

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – representação privada de interesses: qualquer interação entre agente público e representante de interesses, mediante comunicação direta ou indireta, oral ou escrita, presencial ou à distância, dentro ou fora do local de trabalho, com ou sem agendamento prévio, em território nacional ou estrangeiro, destinada a influenciar possível decisão administrativa ou legislativa em favor de interesse privado próprio ou de terceiro, individual, coletivo ou difuso.

II – agente público: o agente político, o servidor público, o militar e todo aquele que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, por nomeação, por designação, por contratação ou por qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgão e entidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei;

III – representante de interesses:

a) pessoa natural que realize, de maneira habitual ou circunstancial, profissionalmente ou não, atividade de representação privada de interesse, com remuneração ou não, com ou sem vínculo civil ou trabalhista com o representado;

b) pessoa jurídica, constituída de fato ou de direito, que realize, de maneira habitual ou circunstancial, atividade de representação privada de interesse, ainda que seu objeto social não contemple essas atividades de forma expressa.

IV – decisão administrativa: toda e qualquer





CÂMARA DOS DEPUTADOS

deliberação ou decisão de agente público ou de colegiado que envolva interesse privado individual, coletivo ou difuso, especialmente no âmbito de:

- a) estratégia de governo, política pública ou atividades correlatas;
- b) atos da administração pública, incluindo atos administrativos, atos privados e atos materiais;
- c) licitações e contratações diretas;
- d) contratos da administração pública, incluindo contratos administrativos e contratos privados;
- e) parcerias da administração pública, incluindo convênios, acordos, termos, ajustes e outros instrumentos congêneres;
- f) renúncias de receitas, notadamente anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

V – decisão legislativa: toda e qualquer deliberação ou decisão, no âmbito de proposições legislativas, de agente público ou de colegiado que envolva interesse privado individual, coletivo ou difuso, inclusive quando envolver aprovação prévia da escolha de ocupantes de cargos;

VI – audiência: compromisso presencial ou telepresencial do qual participe agente público e em que haja representação privada de interesses;

VII – reunião: encontro de trabalho entre agente público e uma ou mais pessoas externas ao órgão ou à entidade em que atue, em que não haja representação privada de interesses;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

VIII – portal ou sítio eletrônico oficial: sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.

§ 1º Equipara-se à representação privada de interesses a interação entre dois agentes públicos, quando um deles se encontrar em licença para desempenho de mandato classista ou equivalente e estiver representando confederação, federação, associação de classe, sindicato representativo de categoria ou entidade fiscalizadora de profissão ou, ainda, sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros.

§ 2º O servidor público em licença para tratar de assuntos particulares ou equivalente não pode exercer representação privada de interesses no âmbito do ente federativo em que possui seu vínculo funcional, observadas, nos demais casos, as situações que possam configurar conflito de interesses de que trata a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

Art. 4º Para os fins do disposto nesta Lei, não se considera representação privada de interesses:

I – atendimento a usuários de serviços públicos e manifestações e demais atos de participação desses usuários, nos termos do disposto na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017;

II – atividades de comercialização de bens ou de prestação de serviços por empresa pública, sociedade de economia mista ou de suas subsidiárias;

III – prática de atos em processos judiciais, na forma estabelecida na legislação processual;

IV – prática de atos com a finalidade de expressar opinião técnica ou de prestar esclarecimentos solicitados por agente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

público, desde que a pessoa que expresse a opinião ou o esclarecimento não seja representante de interesses com o objetivo de influenciar decisão administrativa ou legislativa a ser proferida;

V – envio de informações ou documentos em resposta ou em cumprimento de solicitação ou de determinação de agentes públicos;

VI – solicitação de informações nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

VII – comparecimento à sessão ou à reunião pública em órgãos ou entidades públicas, no exercício do direito de acompanhamento de atividade política; e

VIII – contato eventual entre agentes públicos e interessados em decisão administrativa ou legislativa relacionada àqueles, ocorrido em eventos públicos ou em situações sociais, de maneira casual e não intencional, exceto se os fatos e as circunstâncias caracterizarem efetiva representação privada de interesses.

CAPÍTULO III

DA REPRESENTAÇÃO PRIVADA DE INTERESSES

Seção I

Da Solicitação e Convite para Audiências

Art. 5º O representante de interesses poderá solicitar a realização de audiência com agente público, devendo registrar previamente, em sistema informatizado definido pelos titulares dos Poderes dos entes federativos e disponível em portal ou sítio eletrônico oficial, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação dos participantes da audiência e, se for o caso, das pessoas jurídicas das quais sejam sócios, dirigentes ou empregado;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II – identificação do cliente, se for o caso;

III – descrição do assunto; e

IV – propósito do interesse a ser representado.

§ 1º A realização de audiência é condicionada ao registro pelo representante de interesses das informações especificadas nos incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 2º Ao solicitar audiência, o representante de interesses deverá declarar que se submete aos princípios e às regras estabelecidas nesta Lei e, se couber, aos normativos de ética e de conduta da empresa de que são empregados, sócios ou contratados, ou de associações ou conselhos profissionais a que são filiados ou inscritos.

§ 3º O sistema a que se refere o caput deste artigo deve exigir acesso por meio da conta Gov.br e adotar padrão tecnológico aberto que permita a interoperabilidade de dados em tempo real para promoção da transparência ativa, com acesso universal e gratuito, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital).

Art. 6º Sempre que considerarem necessário, os agentes públicos poderão convidar representante privado para participação em audiência, observada a necessidade de contemplarem posições a favor e contra a matéria em discussão e de realizarem registro prévio das informações especificadas nos incisos I a IV do caput do art. 5º desta Lei.

Seção II

Das Agendas dos Agentes Públicos

Art. 7º A partir das solicitações e dos convites de que tratam os arts. 5º e 6º desta Lei, os agentes públicos deverão organizar suas agendas, garantindo acesso e tratamento isonômico





CÂMARA DOS DEPUTADOS

àqueles que solicitarem audiências para fins de representação privada de interesses, conforme estabelecido em ato normativo dos titulares dos Poderes dos entes federativos.

Art. 8º Devem ser divulgadas diariamente no portal ou sítio eletrônico oficial, em transparência ativa e em formato aberto, pelo prazo mínimo de cinco anos, as agendas, incluindo audiências, eventos, reuniões e despachos internos, dos seguintes agentes públicos:

I – no âmbito do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal:

- a) Presidente da República, governadores e prefeitos;
- b) ministros de Estado, secretários estaduais, distritais e municipais e autoridades ocupantes de cargos de hierarquia equivalente;
- c) presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias; e
- d) agentes públicos diretamente subordinados às autoridades especificadas nas alíneas “b” e “c” do inciso I deste § 1º, bem como ocupantes de outros cargos e funções com competência para proferir decisão administrativa ou legislativa ou capacidade de influenciar decisivamente os responsáveis por tais decisões;

II – no âmbito do Poder Legislativo federal, estadual, distrital e municipal:

- a) membros do Poder Legislativo;
- b) membros dos Tribunais de Contas; e
- c) agentes públicos com competência para proferir decisão administrativa ou legislativa ou capacidade de influenciar decisivamente os responsáveis por tais decisões;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

III – no âmbito do Poder Judiciário da União e dos Estados:

a) membros do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça; e

b) agentes públicos com competência para proferir decisão administrativa ou legislativa ou capacidade de influenciar decisivamente os responsáveis por tais decisões;

IV – no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados:

a) membros do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

b) outros agentes públicos com competência para proferir decisão administrativa ou legislativa ou capacidade de influenciar decisivamente os responsáveis por tais decisões;

§ 1º As autoridades especificadas nos incisos I a IV do caput deste artigo, ou as pessoas por eles designadas, são responsáveis pela veracidade, pela completude, pelo registro e pela divulgação tempestiva das informações das audiências de que participem.

§ 2º São dispensadas de divulgação as informações cujo sigilo seja imprescindível à salvaguarda e à segurança da sociedade e do Estado, na forma do Capítulo IV da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

§ 3º O portal ou sítio eletrônico oficial de que trata o caput deste artigo deve atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

§ 4º Encerrado o prazo estabelecido no caput deste artigo e do art. 10 desta Lei, os registros deverão permanecer armazenados em banco de dados em guarda permanente, com





CÂMARA DOS DEPUTADOS

padrão tecnológico que permita posterior comunicação, acessibilidade e interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

Seção III

Da Realização de Audiências

Art. 9º Os representantes de interesses serão ouvidos em audiência de acordo com agenda organizada e divulgada na forma prevista nos arts. 7º e 8º desta Lei, devendo observar os seguintes deveres:

I – prestar esclarecimentos, apresentar fatos, dados, argumentos e sugestões de forma atualizada, verídica e íntegra, tanto a agentes públicos como a outros partícipes do processo de decisão administrativa ou legislativa;

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

III – respeitar o direito de expressão daqueles de quem divirja.

§ 1º A audiência em que ocorrer representação privada de interesses deverá ser atendida por, no mínimo, dois agentes públicos, ou ser realizada de modo que, nos termos do disposto nas normas do ente federativo, torne possível verificar a observância dos princípios dispostos no art. 2º desta Lei.

§ 2º Existindo interesses divergentes, sempre que for ouvido representante de interesse de um dos lados, antes de ser proferida decisão administrativa ou legislativa, o agente público deve propiciar igual oportunidade a representante de interesse contrário.

Art. 10. Cabe ao agente público registrar, no sistema a que se refere o caput do art. 5º desta Lei, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a partir da data em que ocorrer o fato, e divulgar no portal ou sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de cinco anos:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

I – material recebido de representantes de interesses, tal como carta, e-mail, material institucional, análise de impacto, estudo, nota técnica, parecer, sugestão de texto legal ou infralegal, demanda de participação em processos decisórios, sugestão para realização ou participação em consultas ou audiências públicas;

II – audiência excepcionalmente realizada sem agendamento prévio, incluindo todas as informações constantes nos incisos I a IV do art. 5º desta Lei e a devida justificação pela sua realização sem agendamento prévio;

III – contato eventual com interessado em processo decisório ocorrido em evento ou em situação social, de maneira casual ou não intencional;

IV – documento trocado antes, durante e após audiência com representante de interesses; e

V – hospitalidade ou brinde recebido conforme estabelecido nesta Lei.

Seção IV

Do Banco de Dados das Audiências

Art. 11. Cada Poder dos entes federativos constituirá um banco de dados das audiências dos seus agentes públicos, disponível para visualização e consulta em portal ou sítio eletrônico oficial, com atualização ao menos mensal e, no mínimo, com as seguintes informações:

I – o nome do representante de interesses;

II – o nome da pessoa jurídica da qual o representante de interesses seja sócio, dirigente ou empregado;

III – lista dos clientes representados junto ao respectivo Poder, se for o caso; e

IV – a lista das audiências realizadas, com as





CÂMARA DOS DEPUTADOS

informações exigidas pelos arts. 8º e 10 desta Lei;

Parágrafo único. O banco de dados a que se refere o caput deste artigo terá padrão tecnológico aberto que permita comunicação, acessibilidade e interoperabilidade entre aplicações e bases de dados pelo prazo mínimo de cinco anos, com acesso universal e gratuito, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital).

CAPÍTULO IV DAS HOSPITALIDADES, DOS BRINDES E DOS PRESENTES

Seção I

Das Hospitalidades

Art. 12. Os representantes de interesses podem oferecer hospitalidades a agentes públicos, observados os seguintes requisitos da oferta:

I – deve ser formal e direcionada ao órgão ou entidade pública;

II – pode envolver prestação de serviços ou custeio de despesas, sempre relacionados a transporte, alimentação ou hospedagem a ser destinado a agente público, em condições e valor compatíveis com o mercado; e

III – deve apresentar justificativa, vedado o objetivo de influenciar decisão legislativa ou administrativa.

Art. 13. Na hipótese a que se refere o art. 12 desta Lei, o órgão ou entidade pública deverá avaliar a oferta recebida, observadas as seguintes exigências para sua aceitação:

I – inexistência de riscos de integridade e de danos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

reputacionais ao próprio órgão ou entidade pública e aos seus agentes públicos;

II – não comprometimento da legalidade, da impessoalidade e da moralidade de decisão administrativa ou legislativa;

III – justificativa para aceitação da hospitalidade, sempre relacionada à satisfação de exclusivo interesse institucional do órgão ou da entidade pública;

IV – escolha de agente público pelo próprio órgão ou entidade pública, com rodízio obrigatório dos eventuais beneficiados por hospitalidades, observada a necessária correlação entre o interesse institucional que justifica a aceitação da hospitalidade e as atribuições desempenhadas pelo agente público escolhido; e

V – observância dos limites e das condições estabelecidos em ato normativo dos titulares dos Poderes dos entes federativos.

Art. 14. Depois da aceitação formal da hospitalidade na forma estabelecida no art. 13 desta Lei, o custeio dos itens de hospitalidade em favor do agente público escolhido pelo órgão ou entidade pública será feito por meio de:

I – pagamento direto pelo representante de interesses ao prestador de serviços; ou

II – pagamento pelo representante de interesses de diárias ou de ajuda de custo ao agente público, observado o limite dos valores aplicáveis às referidas espécies indenizatórias quando pagas pelo próprio órgão ou entidade pública.

Parágrafo único. Os itens de hospitalidade recebidos pelos agentes públicos deverão ser registrados no sistema a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e divulgados no portal ou sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de cinco anos, acompanhados da





CÂMARA DOS DEPUTADOS

justificativa de interesse institucional do órgão ou entidade pública para o seu recebimento.

Seção II

Dos Brindes e Presentes

Art. 15. Os representantes de interesses podem distribuir brindes aos agentes públicos, desde que tenham valor econômico limitado a R\$ 100,00 (cem reais), e sejam distribuídos de forma pública e generalizada, em intervalos não inferiores a 12 (doze) meses, a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, conforme estabelecido em ato normativo dos titulares dos Poderes dos entes federativos.

Art. 16. Os representantes de interesses podem excepcionalmente ofertar presentes a agentes públicos quando não objetivar influenciar ação ou omissão relacionada à decisão legislativa ou administrativa, não representar riscos de integridade e de danos reputacionais ao órgão ou entidade pública e tiver valor econômico limitado a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 1º Quando receber oferta de presente, o agente público deverá:

I – recusar o presente quando não observados os requisitos exigidos pelo caput deste artigo;

II – aceitar o presente quando atendidos os requisitos exigidos pelo caput deste artigo, devendo, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, registrá-lo no sistema a que se refere o caput do art. 5º desta Lei, com sua divulgação no portal ou sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de cinco anos.

§ 2º Na hipótese a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo, não sendo viável a recusa imediata, o agente público deve entregá-lo ao seu órgão ou entidade pública ou consultar o





CÂMARA DOS DEPUTADOS

respectivo órgão de controle interno para solucionar o problema, conforme estabelecido em ato normativo dos titulares dos Poderes dos entes federativos.

§ 3º Desde que o presente não vise a influenciar indevidamente a atuação do agente público no exercício de suas atribuições, o disposto no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo não se aplica a presente recebido por representante dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário em razão de atos oficiais relacionados à missão oficial brasileira no exterior ou à missão oficial estrangeira no País, salvo quanto ao registro no sistema a que se refere o caput do art. 5º desta Lei no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis e à divulgação no portal ou sítio eletrônico oficial pelo prazo mínimo de cinco anos.

Art. 17. Brindes, hospitalidades e presentes ofertados e dados segundo as condições estabelecidas nesta Lei não serão considerados vantagens indevidas a agentes públicos, para fins de tipificação penal, de improbidade ou do disposto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput a brindes, hospitalidades e presentes ofertados ou dados a cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de agente público.

CAPÍTULO V DO CONTROLE

Seção I Da Prevenção

Art. 18. A alta administração dos órgãos e entidades públicas de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei é responsável por estabelecer mecanismos e procedimentos de gestão de riscos e controles internos, com adoção de regras efetivas de auditoria,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

transparência, conflito de interesses e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação de normativos de ética e de conduta, inclusive quanto ao recebimento de hospitalidades, brindes e presentes.

Parágrafo único. Nos trabalhos de prevenção a que se refere o caput, a alta administração dos órgãos e entidades públicas de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei deverá identificar os agentes públicos que não se enquadrem nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do caput do art. 8º desta Lei e que participem de forma recorrente de decisão administrativa ou legislativa passível de representação privada de interesses, para sujeitá-los às disposições desta Lei.

Art. 19. Os órgãos de controle interno e externo darão prioridade ao controle do cumprimento desta Lei.

Seção II

Da Responsabilização

Subseção I

Dos Ilícitos Praticados por Agentes Públicos

Art. 20. Sem prejuízo da responsabilização por outros ilícitos penais, civis e administrativos previstos na legislação, constituem condutas ilícitas que ensejam a responsabilidade dos agentes públicos:

I – obstar o registro das informações no sistema previsto no art. 5º desta Lei;

II – não divulgar a agenda na forma prevista no art. 8º desta Lei ou não disponibilizar a base de dados das audiências conforme exigido pelo art. 11 desta Lei;

III – participar de audiência com representante de interesse fora das condições estabelecidas nesta Lei;

IV – não registrar as informações de que trata o art. 10





CÂMARA DOS DEPUTADOS

desta Lei ou registrá-las de forma falsa, diversa ou omissa daquela que deveria ter sido registrada; e

V – aceitar, para si ou para outrem, hospitalidades, brindes e presentes fora das condições estabelecidas nesta Lei.

§ 1º Salvo reincidência, os ilícitos previstos nos incisos I a IV do caput deste artigo serão considerados infrações ou transgressões médias, sujeitando o agente público, no mínimo, à sanção de suspensão ou equivalente, a ser aplicada na forma do regime jurídico a que estiver submetido em razão do vínculo com órgão ou entidade pública de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei.

§ 2º O ilícito previsto no inciso V do caput deste artigo será considerado infração ou transgressão grave, sujeitando o agente público à perda do cargo, emprego ou função pública, a ser aplicada na forma do regime jurídico a que estiver submetido em razão do vínculo com órgão ou entidade pública de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei.

Art. 21. A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 11.....

.....

XIII – descumprir as normas relativas à interação com representante privado de interesses.

.....” (NR)

Subseção II

Dos Ilícitos Praticados por Representantes de Interesses

Art. 22. Sem prejuízo da responsabilização por outros ilícitos penais, civis e administrativos previstos na legislação, constituem condutas ilícitas que ensejam a responsabilidade dos





CÂMARA DOS DEPUTADOS

representantes de interesses:

I – não registrar, no sistema definido pelos titulares dos Poderes dos entes federativos, as informações exigidas pelo art. 5º desta Lei;

II – deixar de observar os princípios e as regras estabelecidas nesta Lei, inclusive os deveres definidos nos incisos I a III do art. 9º desta Lei;

III – registrar, no sistema definido pelos titulares dos Poderes dos entes federativos, as informações exigidas pelo art. 5º desta Lei de forma falsa, diversa ou omissa daquela que deveria ter sido registrada, notadamente com:

a) ocultação de situação jurídica incompatível com o exercício da atividade de representação privada de interesses;

b) declaração em desacordo, na extensão ou no conteúdo, com a representação privada de interesses de fato realizada junto ao agente público, desde que comprovada a intenção de ocultar os reais interesses defendidos; e

c) ocultação ou dissimulação dos reais clientes ou interesses representados.

IV – participar de audiência com agente público fora das condições estabelecidas nesta Lei;

V – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada, hospitalidades, brindes e presentes fora das condições estabelecidas nesta Lei;

§ 1º Salvo reincidência, os ilícitos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo serão considerados infrações médias, sujeitando o representante de interesses à sanção de suspensão do direito de solicitar e de ser convidado para audiências e de participar como expositor em audiências, no âmbito do ente federativo onde





CÂMARA DOS DEPUTADOS

tiver sido cometida a infração, pelo prazo máximo de três anos.

§ 2º Os ilícitos previstos nos incisos III, IV e V do caput deste artigo, serão considerados infrações graves, sujeitando o representante de interesses à sanção de suspensão do direito de solicitar e de ser convidado para audiências e de participar como expositor em audiências públicas, no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de três anos e máximo de seis anos.

§ 3º Serão considerados na aplicação da sanção a que se refere os §§ 1º e 2º do caput deste artigo:

I – a natureza e a gravidade da infração cometida;

II – as peculiaridades do caso concreto;

III – as circunstâncias agravantes ou atenuantes; e

IV – a implementação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme estabelecido em normas e em orientações dos órgãos de controle.

§ 4º Se o ilícito decorrer de representação privada de interesses de terceiro, as sanções a que se referem os §§ 1º e 2º do caput deste artigo não serão aplicáveis ao cliente do representante de interesse, salvo se comprovada sua utilização pelo cliente como interposta pessoa para a prática de ilícitos previstos nesta Lei.

Subseção IV

Do Processo de Responsabilização

Art. 23. A apuração dos ilícitos previstos nos incisos I a V do caput do art. 22 desta Lei, bem como a eventual aplicação das sanções previstas nos §§ 1º e 2º do art. 22 desta Lei, requererá a instauração, de ofício ou mediante provocação, de processo de responsabilização de representante de interesses pela autoridade máxima dos órgãos e entidades públicas de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei ou pela autoridade máxima do respectivo órgão central





CÂMARA DOS DEPUTADOS

de controle interno, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

§ 2º Depois de instaurado o processo de que trata o caput deste artigo, o representante de interesses será intimado, para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

§ 3º Na hipótese de deferimento de pedido de produção de novas provas ou de juntada de provas julgadas indispensáveis, o representante de interesses poderá apresentar alegações finais no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data da intimação.

§ 4º Serão indeferidas pela comissão, mediante decisão fundamentada, provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas.

§ 5º O processo de responsabilização de representante de interesses de que trata o caput deste artigo administrativo terá prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data da publicação do ato que o instaurar, e poderá ser prorrogado mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.

§ 6º Após a instrução do processo de que trata o caput deste artigo, será apresentado à autoridade julgadora relatório sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade do representante de interesses, com sugestão motivada, se for o caso, sobre a duração da sanção de suspensão prevista nos §§ 1º e 2º do art. 22 desta Lei a ser aplicada, observados os parâmetros de dosimetria previstos no § 3º do art. 22 desta Lei.

Art. 24. Os ilícitos previstos nesta Lei que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto





CÂMARA DOS DEPUTADOS

de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.

Subseção V Da Prescrição

Art. 25. Prescrevem no prazo de cinco anos os ilícitos previstos nesta Lei, contado da sua data de ciência ou, na hipótese de ilícito permanente ou continuado, da data em que tiver cessado, e a prescrição será:

I - interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração do ilícito previsto nesta Lei; ou

II - suspensão por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

Subseção VI Do Cadastro Nacional de Representante de Interesses Suspensos

Art. 26. Os órgãos e entidades públicas de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei deverão, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação de sanção de suspensão prevista nos §§ 1º e 2º do art. 22 desta Lei, informar e manter atualizados os dados relativos à sanção por eles aplicada, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Representante de Interesses Suspensos – CRIS, instituído no âmbito do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. Caberá à Controladoria-Geral da União criar, disciplinar e manter o Cadastro Nacional de Representante de Interesses Suspensos – CRIS, em padrão tecnológico aberto que permita a interoperabilidade de dados em tempo real para promoção da transparência ativa, com acesso universal e gratuito, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital).





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 27. Na aplicação desta Lei, deverá ser observado o disposto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei de Responsabilização de Pessoa Jurídica), nos arts. 23 a 30 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital) e nas demais leis que disciplinam o regime jurídico dos agentes públicos alcançados pelos incisos I a IV do caput do art. 8º desta Lei em razão do vínculo com órgão ou entidade pública de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei.

Art. 28. A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 9º.....

.....

§ 1º.....

.....

VII - normas relativas à representação privada de interesses perante administradores e membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal.” (NR)

Art. 29. O Tribunal de Contas da União deverá realizar, após 5 (anos) da entrada em vigor desta Lei, avaliação da sua implementação nas esferas federal, distrital, estadual e municipal, encaminhando os resultados do trabalho ao Congresso Nacional.

Art. 30. Revoga-se o § 4º do art. 8º da Lei nº 12.527,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

de 18/11/2011.

Art. 31. Esta Lei entra em vigor 1 (um) ano após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado **AUGUSTO COUTINHO**

Relator

