

CONTRIBUIÇÕES DO GT DE EMPRESAS PELA INTEGRIDADE DO INSTITUTO ETHOS SOBRE A ATIVIDADE DE DEFESA DE INTERESSES, EM ESPECIAL, O PROJETO DE LEI 4.391/2021

O Instituto Ethos, desde sua fundação, atua com a agenda de Integridade, transparência e combate à corrupção, com o objetivo de promover diretrizes e referências para uma atuação socialmente responsável, buscando aprimorar as práticas empresariais e influenciar políticas públicas e marcos regulatórios relevantes nessa agenda. O Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, lançado em 2006, juntamente com o Grupo de Trabalho Integridade, desenvolvido em 2007, contribuem para mobilizar e auxiliar as empresas e organizações na implementação de políticas de promoção da integridade e combate à corrupção, promovendo conteúdos relevantes, ferramentas, diálogos com especialistas e troca de experiências entre as empresas, para o aprofundamento na temática da integridade.

Reconhecendo a atividade de lobby como o exercício legítimo da representação de interesses privados perante o Poder Público, entende-se que sua regulamentação é um importante mecanismo para aprimorar o sistema de integridade nacional. Apesar da perspectiva pejorativa da atividade de lobby, em especial devido à falta de regulamentação da atividade no Brasil e seu uso para apropriação indevida do Poder Público, é um importante instrumento do processo democrático, amparado no Art. 5º da Constituição Federal. Nesse sentido, desde 2007, o GT Integridade tem como uma das pautas prioritárias a discussão sobre a regulamentação do lobby no Brasil, e neste documento especificamente, o grupo dedica-se ao novo Projeto de Lei 4.391/2021.

O GT Integridade reitera que a regulamentação do lobby no Brasil deve ser debatida de forma ampla envolvendo diversos atores para adequar a regulamentação às necessidades dos diferentes grupos, garantindo que seja um instrumento de transparência, integridade e combate à corrupção para toda a sociedade.

A fim de contribuir para o aprimoramento e maior abrangência do Projeto de Lei 4.391/2021, a partir da análise realizada sobre o tema, o GT Integridade recomenda que o texto deva considerar os princípios orientadores e as sugestões destacadas abaixo:

- Prezar pela transparência, legalidade, integridade e participação social em todas as interações de defesa de interesse com os Poderes Públicos;
 - O texto não explicita o reconhecimento da atividade de defesa de interesses exercida pelo terceiro setor, o que pode contribuir para incertezas quanto ao entendimento da atuação de entidades de classe, associações, entre outras. Recomenda-se que haja uma harmonização no texto, de modo a recuperar a aplicabilidade a todos que interagem com o agente público. É importante ressaltar que a [CGU](#) reconhece a atividade de defesa de interesse pelo terceiro setor.

- Aprimoramento de definições de termos, capaz de garantir melhor aplicabilidade e abrangência da legislação, como por exemplo o termo “interesse institucional” que aparece como uma condição para casos de hospitalidade, entretanto é um termo muito amplo ao qual caberia justificativas diversas. Recomenda-se que seja utilizada nomenclaturas já reconhecidas oficialmente pela CBO – Classificação Brasileira de Ocupações.
- Para garantia de direitos e de reserva de atividades aos profissionais, já que o projeto foca primordialmente nas obrigações, existem também algumas competências específicas do profissional de RIG que poderiam ser aproveitadas neste novo PL, a exemplo de: (a) acesso as dependências dos órgãos; (b) análise de impacto de proposições legislativas e cenários políticos para subsidiar a tomada de decisão; (c) apresentação de estudos, notas técnicas, pareceres, etc. sobre projetos em andamento; (d) possibilidade de apresentar sugestões de emendas, substitutivos, requerimentos, etc. e (e) possibilidade de apresentar requerimento e participação em Audiências Públicas.
- Buscar harmonia e remeter às legislações vigentes para não criar legislação paralela, como por exemplo, Lei n. 12.527/2011 (LAI); Lei anticorrupção (nº 12.846/2013) e Lei de Conflito de Interesses (nº 12.813/2013).
- Não garante o acesso à informação completa das audiências, como por exemplo materiais compartilhados e relatos.
- O texto estabelece a criação de banco de dados em cada órgão. A experiência demonstra que esse processo dificulta e inviabiliza a transparência desejada. Recomenda-se a criação de uma plataforma centralizada de dados ou que haja direcionamento e parâmetros claros do Governo Federal quanto à disponibilização de informações pelos demais órgãos.
- Oportunidade para aprimorar as regras que dão transparência às sanções (tanto de agentes públicos, como de agentes privados), possibilitando o uso da informação pela sociedade, em especial, pelos programas de integridade empresariais.
- Estabelecer mecanismos de quarentena na transição entre a função privada e a função pública e vice-versa. Recomenda-se que haja um período razoável para o mesmo, podendo ser levado em consideração, quarentena nos termos da Lei 12.813/13, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.
- Não abrange a possibilidade de dar transparência à interação entre Poderes ou órgãos (interação pública x pública) no contexto de temas em discussão com representantes de interesses privados.

- Estabelecer mecanismos que garantam isonomia e paridade de acesso das partes interessadas;
 - § 1º do Art. 6º dispõe que aos órgãos e às entidades de quaisquer dos Poderes prezarão pela isonomia de tratamento àqueles que solicitarem audiências sobre a mesma matéria. Entretanto, não cria mecanismos ou instrumentos efetivos para garantir que diferentes partes interessadas tenham acesso às informações. Deve-se considerar a oportunidade para criar mecanismos de engajamento e participação coletiva em discussões propostas por representantes de interesses privados.
 - O Art. 7º dispõe sobre a representação privada de interesse abrangendo atividades presenciais ou telepresenciais, realizadas dentro ou fora do local de trabalho, com ou sem agendamento prévio, em território nacional ou estrangeiro. Este artigo deixa aberto a possibilidade de audiência sem agendamento prévio e, prezando pela transparência e integridade do motivo da solicitação da audiência, recomenda-se que agendamento deve ser mandatório.
 - No Art. 11º que dispõe que “Os Poderes Públicos deverão estabelecer mecanismos e procedimentos internos de integridade, com adoção de regras efetivas de auditoria, transparência, conflito de interesses e incentivo à denúncia de irregularidades e à aplicação efetiva de normativos de ética e de conduta.”, recomenda-se que a adoção também deve ser cobrada pela representação privada, a fim de mitigar riscos e fortalecer a cultura de integridade nos negócios privados.
 - Sobre a necessidade de haver dois agentes públicos para a realização de audiências: deve haver uma melhor definição de como proceder em caso de não comparecimento de dois agentes. Estabelecer mecanismos claros e objetivos que garantam a efetividade do instrumento e que também contenham mecanismos para não inviabilizar as interações.
 - Presentes, brindes e hospitalidades devem ser melhor definidos e demandam ajustes na forma como são registrados, de modo a não configurarem instrumentos que promovam desequilíbrio dos instrumentos de paridade de acesso.
 - Com relação ao art. 12º, § 2, que dispõe sobre o dever dos representantes de interesses em declarar que se submetem aos princípios e normas estabelecidos nesta Lei, recomenda-se que seja pertinente a disponibilização de um modelo de declaração para formalização, no portal da transparência.

- Buscar a regulamentação de toda a atividade de defesa de interesses, inclusive a relação com os processos decisórios e construção de políticas públicas, expandir o foco do atual texto que se concentra principalmente nas interações de audiência. As recomendações da OCDE compreendem a atividade de lobby também em comunicações orais e escritas, assim como o contato indireto com os agentes públicos, além dos compromissos presenciais e telepresenciais.
 - Deveriam ser incorporados e submetidos às regras que regulamentarão o exercício das atividades de lobby:
 - A prática de expressar opinião técnica ou esclarecimentos daqueles que não participaram do processo de decisão (Inciso IV do Art. 4º), já que tais atuações, mesmo que não configurem lobby explicitamente, podem influenciar a tomada de decisão.
 - Acompanhamento de atividade política (Inciso VIII do Art. 4º) é um instrumento que tem forte relação com a influência da política pública, devendo-se assim, estabelecer mecanismos que possibilitem verificar se o acompanhamento está sendo realizado para fins de defesa de interesse;
 - Contato eventual em eventos ou situações sociais, encontros casuais, expresso no Art.4 Inciso IX - caberia a oportunidade de relacionar a questões flagrantes de conflito de interesse, ou seja, aprimorar o texto do inciso IX para evitar que uma relação pessoal (e.g., amizade, parentesco etc.) de um agente público com um particular - portanto, flagrantemente conflituosa - fique de fora das regras de regulamentação da atividade de lobby por ser interpretada como contato eventual nos termos deste inciso; balancear a falta de regulamentação e o excesso de burocracia.
- Ao excluir o direito de petição (Inciso VII do Art. 4º) das atividades que configuram a defesa de interesse, cria-se um conflito nos instrumentos utilizados, à medida que parcela dos atos de direito de petição representa a defesa de interesse, criando assim uma lacuna de regulamentação. Sugere-se a exclusão do inciso.
- A defesa de interesses acontece em todos os poderes e nos diferentes níveis federativos. Apesar das limitações em razão da origem do projeto de lei, deve-se aprimorar o texto para que possa abranger as atividades também no legislativo e executivo;
 - Apesar de no Art. 2º definir a aplicação da lei aos Poderes Públicos, no decorrer do texto (e.g., Art. 3º) refere-se exclusivamente à administração pública. O grupo entende oportuno que o texto do projeto de lei contemple referências expressas aos Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), a fim de garantir que as regras que regulamentarão o exercício da atividade de lobby se dirijam tanto às funções típicas quanto atípicas desses poderes.

- Definição de autoridades cobertas pela lei não inclui líderes do poder executivo. Recomenda-se que o texto inclua presidência e vice-presidência e equivalentes.
- Exclui conselhos profissionais do rol de aplicação da lei, apesar da forte interação que essa estrutura tem com o setor privado. Com isso, recomenda-se que os conselhos profissionais sejam inseridos no rol de aplicação da presente lei, de modo que não exclua potenciais atores de influência.
- Aprimoramento de mecanismos de sanções:
 - Há disparidade nas sanções aplicáveis, demonstrando baixo *enforcement* da legislação, em especial para o agente público.
 - O Art. 18, Inciso IV remete a normas e orientações de órgãos de controle, entretanto não faz referência a legislação vigente (em especial à Lei Anticorrupção). Além disso, seria interessante uma abordagem que apresente de forma mais específica, como a empresa demonstra seus cuidados (políticas e práticas) com a atividade de defesa de interesses.

O Grupo de Trabalho de Integridade do Instituto Ethos se coloca à disposição para promover novos diálogos e fornecer esclarecimentos a fim de contribuir com a importante regulamentação, por meio dos nossos espaços de reflexão e discussão.