

**NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº
4.391/2021**

São Paulo, 15 de setembro de 2022.

O presente documento apresenta as considerações da **Plataforma MROSC** ao Projeto de Lei nº 4.391/2021¹, que institui normas gerais para representação de interesses privados por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos, atividade conhecida como **lobby**.

Tendo sido apresentado, em 10 de dezembro de 2021, pela Presidência da República, o projeto em questão já fora analisado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, cuja relatoria foi feita pelo Deputado Augusto Coutinho (REPUBLIC-PE), que elaborou parecer favorável à sua aprovação. A pedido do Deputado Lafayette de Andrada (REPUBLIC-MG), o projeto de lei tramita em regime de urgência, nos termos do art. 155 do RICD e, nesse momento, encontra-se em plenário para votação.

Desse modo, preocupados com o avanço da proposta, apresentamos nossos argumentos que visam a emendas do projeto de lei antes de sua aprovação.

De início, contudo, vale registrar algumas informações sobre quem somos, nossa história na construção da agenda MROSC, nossa atuação regionalizada e sobre a importância da garantia de um bom ambiente de atuação das organizações da sociedade civil no Brasil.

I – SOBRE A PLATAFORMA MROSC

A **Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC)**² é uma articulação nacional representativa de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, OSCs, institutos, fundações privadas e cooperativas da economia solidária, composta por mais de 2.000 signatárias e 10 plataformas e articulações estaduais, criada em 2010 com a finalidade de definir uma agenda comum de incidência da sociedade civil brasileira em prol da melhoria de seu ambiente de atuação, por meio da regulação, produção e apropriação de conhecimentos, cuja rede indireta alcança mais de 50 mil entidades. A Plataforma destaca o papel das OSCs como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia.

Os principais compromissos da **Plataforma MROSC** são com as causas de interesse público; a consolidação da democracia; a pluralidade na ampliação da participação democrática por meio da participação cidadã; o aprimoramento, melhoria e intensificação da qualidade da participação das OSCs nos processos de mobilização da cidadania para causas de interesse público; e com a adoção de práticas que permitam uma melhor gestão dos

¹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2311923>>. Acesso em: 15 set. 2022.

² Mais informações no site da Plataforma MROSC: <www.plataformaosc.org.br>. Acesso em: 15 set. 2022.



recursos gerenciados pelas OSCs, aprimorando sua regulação e transparência.

Tendo participado ativamente da construção da Lei nº 13.019/2014, que entrou em vigor em janeiro de 2016 para a União, o Distrito Federal e os Estados, e em janeiro de 2017 para os Municípios, a Plataforma MROSC está hoje muito envolvida no processo de regulamentação e implementação nos entes subnacionais para que o façam em acordo com os princípios e diretrizes de valorização, autonomia e participação das OSCs, trazidos pelo MROSC.

A norma traz uma mudança de paradigma nas relações de parceria, que requer um novo olhar sobre essas relações entre a Administração Pública e a sociedade civil. A produção e divulgação de conhecimento sobre os temas da agenda e da implementação da Lei nº 13.019/2014, a partir de uma perspectiva mais ampla e de valorização das OSCs, com a construção de um ambiente mais favorável à sua atuação e à participação social, são características da atuação da Plataforma nesta trilha percorrida nos últimos dez anos.

A experiência da Plataforma e a diversidade das OSCs traduzem e reafirmam o pressuposto de que participação significa ampliação da democracia e redução das desigualdades de gênero e raça existentes no país, relacionando-se diretamente à promoção do desenvolvimento sustentável e do acesso à justiça e à construção de instituições eficazes para todas e todos. OSCs fortes fortalecem a democracia e proporcionam maior pluralidade e melhores padrões de desenvolvimento, com manutenção das conquistas sociais, econômicas e políticas alcançadas pelo Brasil desde a democratização.

II – PROPOSTAS DO PL 4.391/2021

O projeto de Lei nº 4.391/2021 institui normas gerais para representação de interesses privados por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos, atividade conhecida como **lobby**, sendo esta prática legítima, a qual demanda regulação. Tal legitimidade é comprovada, uma vez que todo cidadão deve buscar participar e apresentar soluções para os graves problemas do país, auxiliando o poder público com esclarecimentos e conhecimentos necessários. É da essência do estado ser intermediador de interesses e não se pode imiscuir da interação humana como parte da sociedade brasileira. A participação social, inclusive, é fomentada pela Constituição de 1988 e é a consequência imediata de um sistema representativo.

Para FARHAT, “o lobby é uma atividade organizada, ética, que tem a meta de ouvir e informar ao poder público a respeito de determinado tema, de modo que obtenha eventuais medidas, decisões e atitudes por parte do poder público”. Numa sociedade plural, o direito de se manifestar e de ser escutado pelo poder público é uma garantia da própria democracia que preza pelo debate e pela multiplicidade de atores que dialeticamente busquem arranjos benéficos ao interesse do bem público. Historicamente, o Brasil é um país em que a relação entre os interesses privados e o ente público vive em constante zona cinzenta, trazendo desconfiança, minando a credibilidade com relação a essas relações e trazendo insegurança jurídica e institucional.

Com este espírito, em sintonia com as recomendações da OCDE, o PL 4.391/2021 foi proposto e visa à regulamentação da representação privada de interesses no Brasil (lobby), de

modo que a prática contribua com o aprimoramento da democracia por meio do pluralismo da representação de grupos e da defesa de interesses dos diversos atores envolvidos, aperfeiçoando a governança do estado (accountability e disclosure). Norteiam o PL os princípios da probidade administrativa, da transparência, da garantia de liberdade, do acesso à informação, da isonomia, do direito à livre associação, do direito de petição ao poder público, da boa-fé nas relações entre os atores privados e o setor público.

Dentre outros pontos, o PL busca (i) conceituar o lobby, (ii) exigir o registro dos profissionais do lobby, (iii) divulgar publicamente as agendas em que os lobistas estejam na presença de agentes públicos tratando da defesa dos interesses, (iv) explicitar os gastos envolvendo a relação entre as partes, (v) reprimir os famosos presentes e (vi) definir os limites da hospitalidade, nos moldes da Lobbying Disclosure Act (Lei de Transparência do Lobby) de 1995.

Para aperfeiçoar o PL, o deputado Felipe Rigoni (UB-ES) propôs ainda algumas emendas parlamentares como (i) a criação de um canal de transparência envolvendo a relação entre agentes públicos e atores privados, por meio de um portal eletrônico, (ii) a remoção de trecho no PL que tratavam do direito de petição, uma vez que este já é previsto na Constituição Federal, (iii) delimitação do conceito de hospitalidade, (iv) a harmonização do PL com legislação específica que trata do sigilo, (v) inserção da possibilidade de punição penal por má conduta dos atores envolvidos, (vi) ampliação do conceito de agente público para que se abarque todo sujeito com capacidade de decisão, evitando, que alguém esteja fora da regulação, por fim, (vii) a previsão para se revisar a lei nos próximos cinco anos, com base na experiência acumulada nesse período.

A seguir, serão apresentados os principais pontos relativos à PL que poderão impactar as organizações da sociedade civil.

III - POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A regulamentação do lobby é muito bem-vinda e esperada há muito tempo. Todavia, apesar das boas intenções, o PL carece de maturidade, deixando a desejar em alguns aspectos, pois não dirime imbróglis fundamentais, prestigia o excesso regulatório e mantém os antigos problemas relacionados à atividade. Nesse sentido, as OSCs devem estar atentas para evitarem que suas atividades sejam limitadas e/ou criminalizadas por este projeto de lei.

As OSCs têm atuado incessantemente na representação de interesses sociais, em especial na defesa dos direitos fundamentais e na defesa de pautas sociais, relativas à educação, meio ambiente, saúde, equidade entre tantos outros, com foco na mudança e transformação social. Nesse sentido, possui uma agenda positiva e figura em diversos ambientes de interesse. Dada sua forte e múltipla atuação, há projetos de lei que, mesmo tratando de temas colaterais, implicam diretamente em seu trabalho, dificultam sua performance, limitando sua atuação ou até mesmo a criminalizando.

A exemplo, mesmo que de forma colateral e indireta, nos últimos anos, alguns PLs causaram impacto negativo à atuação das OSCs como o PL 272/2016 (que disciplina

condutas consideradas como atos de terrorismo), o PL 1595/2019 (que dispôs sobre ações “contraterroristas”), o PL 4895/2020 (que cria o crime de “intimidação violenta”) e, por fim, o PL 733/2022 (que garante maior amparo jurídico aos integrantes dos órgãos de segurança pública, criando mecanismos de excludente de ilicitude).

Legislações que tratam das relações entre os interesses privados junto ao poder público tendem também, por essa via, a ter impacto na vida das OSCs. Para além do PL 4391/2021, recentemente, houve também a proposta do PL 2338/2021 que busca disciplinar a atividade de relações institucionais e governamentais de representação de grupos de interesse perante a administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

Como dito, as atividades desempenhadas por OSCs envolvem temas de relevância social. O excesso de regulamentação e a falta de clareza contida no PL pode impor restrições indevidas ao exercício do direito das OSCs, descaracterizando o espírito da lei que busca a isonomia e a maior participação política de todos os interessados. Nesse sentido, o PL do Lobby deve se nortear por propor um marco de transparência e responsabilidade, e ter cautela para não adentrar à esfera de regulação de cada atividade, dado que é inviável equiparar ONGs, prestadores de serviços, empresas, gestores políticos e entidades, tendo cada qual métodos de atuação distintos e recursos assimétricos, conforme preconiza o jargão, “deve-se revelar, e não proibir a atividade”.

Tendo em vista, portanto, que sua aprovação trará impacto tão grande aos atores sociais, o PL deveria ser objeto de amplo debate, oportunizando à sociedade a trazer contribuições para aprimorar o marco legal. A urgência suscitada pelo parlamentar para aprovação da lei não se justifica. Que poder de agenda é esse que apressa sem justa causa a aprovação do PL? Por que a pressa?

Vale lembrar que o lobby no Brasil aguarda por regulação desde o início da década de 80, tendo o debate se arrastado por todo esse tempo, fato é que o tema aos poucos tem criado maturidade para ser aprovado, mas ainda não está pronto. No Brasil há diversas nuances que demandam reflexão e participação ativa dos atores envolvidos por meio de um amplo debate público que favoreça a um marco que atinja seus objetivos principais de transparência e responsabilidade.

Em primeiro lugar, é evidente que há assimetria entre os atores privados envolvidos e o projeto de lei deve levar esta realidade em consideração, por exemplo, é fato que uma OSC na maioria das vezes possui reduzidas fontes de financiamento para sua atuação em comparação com uma empresa consolidada. O PL deve ser ferramenta para promoção de uma democracia participativa, ativa e pulsante, oferecendo possibilidades para que se reduzam as assimetrias de recursos e oportunidades entre os atores privados envolvidos em prol da equidade, equilibrando a balança de influência que pende para os interesses dos mais poderosos, trazendo alternativas para igualdade do exercício do lobby pelos diferentes grupos de interesse.

Objetivamente, o PL deve vir acompanhado de medidas que incentivem a participação

social, permitindo que os mais diferentes atores e setores se sintam estimulados e confortáveis para participar do jogo político, o excesso de regulação só privilegia quem tem mais dinheiro para custear o corpo técnico profissional para esses fins, ou seja, favorece apenas lobistas de carreira e empresas que os possam pagar por seus altos salários.

Em segundo lugar, aos moldes da legislação norteamericana, há que se desmistificar a atividade, trazendo conscientização a respeito desta legítima atuação, compreendendo que o lobby tem intrínseca relação com os valores democráticos de participação social e da busca pelo bem comum – que não é monopólio do poder público, mas de toda sociedade.

O devido enfrentamento deve ser realizado partindo de uma delimitação de seu conceito, proporcionando uma separação formal entre o joio e o trigo, nessa ocasião caberá ao legislador definir o conceito, por exemplo, de “lobby”, “lobista”, “relações governamentais” e “advocacy”. Assim, as OSCs que praticam o “advocacy” e a defesa de interesses coletivos, deverão ser vistas a partir de seus métodos de atuação, permitindo-se um campo vasto para além do lobby típico.

A depender do interesse defendido, há possibilidades distintas de atuação, por isto, é importante definir que fazer lobby não é apenas exercer pressão, mas também o desenvolvimento de projetos, a participação de reuniões, o preparo de projetos, o apontamento de estratégias adequadas ao setor público.

O lobby tem um caráter técnico setorial nítido que acrescenta de modo basilar a boa elaboração de políticas públicas, dado que os lobistas – por vezes - são portadores de um conhecimento especializado em suas respectivas áreas, muitas vezes compreendedores de assuntos complexos, o que faz do próprio poder do estado dependente desses agentes. Assim, cabe ao legislador definir o que pode ou não fazer no exercício da defesa do interesse.

Outro ponto que nos gera atenção se refere ao art. 4º, inciso III do PL que diz “ (...) *não constituem representação privada de interesses III – a prática de atos no âmbito de processos judiciais ou administrativos, na forma estabelecida na legislação processual*”. O PL deve incidir sobre os três poderes, dado que há interesses em disputa também no poder judiciário, sobretudo nas instâncias superiores, dado que já há brechas institucionais para que grupos interessados possam por exemplo sugerir a alteração de entendimentos, como no caso da Resolução nº 388/08, do Supremo Tribunal Federal que prevê a participação de interessados nos processos de edição, revisão e cancelamento de súmulas vinculantes.

Por fim, houve um silêncio no PL quanto a tratar de temas específicos como o “lobby indireto”, o papel de “stakeholders”, e a classificação a ser dada a cada interesse defendido. Ignorando tendências, o PL ignora por completo o lobby digital, e não discute a participação popular no século XXI, questão tão preciosa, sobretudo após a pandemia que mudou para sempre a relação entre os interesses privados e o Estado. Do ponto de vista processual, a lei em pouco avançou também, pois houve silêncio quanto ao modo de regulação administrativa

que se dará e quanto à criação de órgãos administrativos para tratar do tema.

Pelo que foi discutido, é notório que o PL ainda se encontra imaturo, devendo ser, portanto, discutido entre os atores envolvidos de modo que o marco cumpra sua tripla função, qual seja, suprir a lacuna regulatória do tema, fomentar a participação democrática e aperfeiçoar a relação entre os atores privados e o setor público.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos propósitos da **Plataforma MROSC** é a participação na instrução de matérias legislativas em trâmite que possam impactar o ambiente de atuação das OSC. Entendemos, desse modo que o excesso de regulação e a ausência de critérios de aplicação da lei poderá dificultar a atuação das OSCs, devendo estas terem dispositivos que as salvaguem, impedindo que a regulação impeça seu livre exercício de defesa dos interesses legítimos. Assim, a despeito do mérito do marco legal proposto, reiteramos **nosso posicionamento nesse momento pela necessidade de aperfeiçoar o Projeto de Lei nº 4391/2021**, de modo que possa ser realizado um debate mais aprofundado com a sociedade civil para emendas necessárias antes de sua aprovação.

Reafirmamos e renovamos nosso compromisso e disponibilidade em participar de novos debates e contribuições para essa discussão. Eventuais contatos com a **Plataforma MROSC** podem ser feitos por meio de sua Secretaria, no e-mail mroscplataforma@gmail.com

**Plataforma por um Novo Marco Regulatório das
Organizações da Sociedade Civil**