

**AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E GOVERNAMENTAIS NO BRASIL:
Quais são os dispositivos que devem estar presentes no PL 2.914/2022 para que a
atividade de RIG seja regulamentada de forma isonômica e transparente?**

Gabriela Santiago Borges¹

A atividade de RIG

Os conflitos de interesse são inerentes ao sistema democrático. Na maioria das políticas públicas, enquanto um grupo ganha o outro perde, nas mais distintas políticas: ambiental, social, econômica, tributária, energética, minerária, entre outras. Nesse contexto, a defesa de interesses seja em qual sentido for – respeitando os limites legais – é democrática e deve ser respeitada pelos diferentes grupos, uma vez que a democracia pressupõe a participação direta e indireta do povo, não apenas no momento eleitoral.

A atividade de Relações Institucionais e Governamentais (RIG) surge nesse contexto. Tratam-se de profissionais que compreendem a lógica de funcionamento do estado, tanto do legislativo e executivo quanto do judiciário, assim como as regras do jogo de cada um desses poderes, a exemplo dos regimentos internos.

Desse modo, há uma prestação de serviço desses profissionais em auxiliar pessoas físicas ou jurídicas a influenciar tomadores de decisão (secretários, ministros, senadores, deputados, prefeitos, governadores, desembargadores, juízes) a decidir de forma favorável a determinado grupo – podendo ser uma medida ofensiva, para mudança do *status quo*, ou defensiva, para que se mantenha o *status quo*. Essa atividade mostra-se essencial no contexto democrático brasileiro e é respaldada na Constituição de 1988 por meio do direito de petição previsto no art. 5º.

Todavia, para que seja assegurada a isonomia, a igualdade de oportunidades e a transparência – princípios constitucionais –, é preciso que essa atividade seja regulamentada. Caso determinado grupo solicite uma agenda com um agente público, o agendamento desta reunião deve ser divulgado, assim como os nomes e cargos de todos os envolvidos, a pauta do

¹ Graduada em Direito pela PUC/MG. Graduanda em Gestão Pública pela UFMG. Já foi assessora parlamentar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Foi Analista na empresa PATRI Políticas Públicas. Atualmente, é Consultora Sênior na empresa Prospectiva Public Affairs LAT.AM.

encontro e o resultado. Essa iniciativa permite que o grupo com interesses contrários ao primeiro tenha conhecimento da reunião e possa, da mesma forma, marcar uma agenda com o mesmo agente público com o intuito de defender outros interesses.

Outra medida essencial na regulamentação da atividade é que os profissionais sejam cadastrados. Dessa forma, qualquer pessoa pode consultar e acessar a lista de quem está intermediando interesses, o que torna a responsabilização por atos irregulares ou ilegais mais fácil.

Insta ressaltar que, apesar de ainda não existir uma lei que regule a atividade de RIG, já há normas que estabelecem limites éticos e criminais para a atuação entre agentes privados e o poder público. No Código Penal, tem-se a previsão do tipo penal de tráfico de influência, advocacia administrativa, prevaricação e corrupção. Também encontram-se limites na Lei de Conflito de Interesses, Lei nº 12.813/2013, e no Decreto nº 10.889/2021, que veda a todo agente público do Poder Executivo federal receber presente de quem tenha interesse em decisão sua ou de colegiado do qual participe.

Não há ilegalidade em defender interesses perante a Administração Pública, pelo contrário. Como demonstrado anteriormente, essa atividade é respaldada pela Constituição e integra a razão de ser da democracia ao legitimar diferentes pontos de vista. Todavia, a decisão final sobre uma política deve ser do poder público, sem pressões, dinheiro ou poder envolvidos na relação público-privado.

Desse modo, tendo em vista que já existem limites legais no exercício da relação entre público e privado, a regulamentação da atividade de RIG, por meio de lei própria, deve focar na publicização de reuniões e documentos, assim como no cadastramento dos profissionais, com o objetivo de atender aos princípios da transparência e da isonomia, mitigando ilicitudes. Esse tem sido o objeto dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Porém, ainda são necessários ajustes na redação do Projeto de Lei (PL) 2.914/2022, que tramita no Senado Federal.

Os projetos de lei em tramitação

O debate acerca da regulamentação da atividade de RIG é antigo. Foram décadas de discussão sobre o assunto. Porém, nos últimos quatro anos, a matéria ganhou impulso com a apresentação do Projeto de Lei 4.391/2021, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre

a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos.

Esse projeto foi redigido pela Controladoria Geral da União (CGU) e submetido à apreciação do presidente da República, à época Jair Messias Bolsonaro (PL/RJ), que apresentou a proposição em dezembro de 2021. Na mensagem que encaminhou o projeto, a CGU ressalta que a minuta foi construída com base em diálogo com o Ministério da Economia, levando em conta recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU) e da Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA). Além disso, esse projeto foi apresentado pelo Poder Executivo, porque se trata de requisito da OCDE para a entrada do Brasil na Organização. Todo esse contexto deu novo destaque à pauta da regulamentação da atividade de RIG.

Aproximadamente um ano após a apresentação do projeto, foi publicado um despacho anexando-o ao Projeto de Lei 1.202/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que disciplina a atividade de *lobby* e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O PL 1.202/2007 foi aprovado na Câmara dos Deputados na forma de uma emenda substitutiva e enviado ao Senado Federal, onde tramita sob o número 2.914/2022. Esses projetos, além do Projeto de Lei 1.535/2022, também apensado, pretendem regulamentar a atividade de RIG no Brasil.

No Senado, o Projeto de Lei 2.914/2022 foi distribuído à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor e também à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na primeira Comissão, foi designado o relator Senador Izalci Lucas (PL/MG), que opinou pela aprovação do Projeto de Lei 2.914/2022, na forma do substitutivo que apresentou. Em reunião realizada em 18 de dezembro de 2024, o parecer do relator foi aprovado na Comissão. O projeto então foi remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde aguarda apresentação do parecer pelo relator Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB).

O substitutivo aprovado na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor trouxe uma série de mudanças em relação à redação original do PL 2914/2022, advinda da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, deixou explícito que o projeto é de caráter nacional e que, portanto, engloba a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa mudança é de grande importância para que haja transparência, principalmente nos Estados e Municípios que não costumam divulgar agendas das autoridades e até os projetos em tramitação no legislativo.

Em segundo lugar, o princípio da isonomia foi positivado da seguinte forma: “acesso e tratamento isonômico dos representantes de interesse aos processos decisórios do Estado, respeitadas as divergências de opinião”. Essa disposição tratou-se de sugestão apresentada em todas as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para garantir que os representantes de interesse tenham acesso aos tomadores de decisão sem privilégios a nenhuma categoria. Além disso, foram acrescentados os princípios da moralidade, da prestação de contas e do acesso às dependências do poder público e às autoridades públicas.

Em terceiro lugar, o substitutivo trouxe os subsídios que os representantes de interesses podem levar aos tomadores de decisão, são eles: análises de impacto legislativo, regulamentar ou de decisão administrativa; estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução de processo decisório; sugestões de projetos, emendas, requerimentos e demais documentos no âmbito do processo decisório administrativo; e sugestões de requerimentos de realização ou de participação em audiência pública. Essa previsão é positiva, uma vez que mostra a importância da informação especializada para a tomada de decisão do agente público.

Em quarto lugar, foi ampliado o prazo do agente público para fornecer ao órgão ou à entidade do poder público de que faz parte, para fins de transparência e acesso público à informação, em até 8 dias úteis após a data da audiência, as informações prestadas pelo representante de interesse. Na versão original do projeto eram 4 dias úteis. Esse aumento do prazo pode prejudicar o acesso eficaz dos grupos de interesse contrários caso haja uma votação iminente.

Em quinto lugar, foi reduzido o prazo do órgão ou da entidade do poder público de que faz parte o agente público para efetivar, em transparência ativa, as informações de reunião com representantes de interesse, para fins de acesso público à informação. O prazo originalmente era de até 10 dias úteis e passou a ser de até 4 dias úteis após o seu fornecimento pelo agente público. A redução do prazo é benéfica, mas ainda pode comprometer a eficácia de ações por parte de grupos contrários. Somando-se o prazo de 8

dias úteis do agente público com o prazo de 4 dias úteis do órgão público são 12 dias úteis para a disponibilização de informações essenciais à formulação de estratégias de grupos de interesses e à discussão e à votação de proposições em comissões e Plenário. O prazo é longo, o que pode prejudicar determinada parcela da população, haja vista a dinamicidade do processo legislativo.

Em sexto lugar, o conceito de hospitalidade legítima foi modificado: o valor pago pelo representante de interesse não poderá ultrapassar 20% da remuneração mensal do agente público. Na redação original não havia a previsão de percentuais, apenas de que os valores deveriam ser compatíveis, na hipótese das mesmas hospitalidades serem ofertadas a outras pessoas nas mesmas condições. Esse limite às hospitalidades também foi solicitado durante as audiências públicas e traz maior segurança jurídica tanto ao representante de interesse quanto ao agente público ao determinar um percentual.

Em sétimo lugar, o prazo da penalidade de suspensão foi alterado. No substitutivo, o prazo mínimo é de 1 ano e máximo de 5 anos, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis, e aplicável perante qualquer órgão ou entidade. Na redação original, ele variava de 30 dias a 1 ano a depender do caso. Percebe-se um aumento expressivo do prazo da sanção. Esse endurecimento das penalidades deve ser aplicado de forma proporcional aos atos praticados, com uniformidade entre os órgãos julgadores, e sem o intuito de desestimular o exercício da atividade de RIG.

Em oitavo lugar, o valor da multa também foi alterado. Originalmente a multa variava entre 1 e 10 salários mínimos para pessoas físicas e, para pessoas jurídicas, era de 0,1% a 5% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo. No substitutivo, quando aplicada a pessoa física, não pode ser inferior a 10 salários mínimos ou superior a 100 salários mínimos. Em relação à pessoa jurídica, manteve-se o mesmo percentual do projeto original. A situação é a mesma da alteração acima. O aumento do valor da multa não deve ter o fim de desestimular o exercício da atividade de RIG e deve ser usado de forma proporcional às ações irregulares praticadas.

Por fim, a nova redação dada ao art. 332 do Código Penal no projeto original foi retirada pelo substitutivo, mantendo-se a redação vigente. Também foi retirada a seção que estabelecia as infrações do agente público, o que é prejudicial, visto que esse também tem deveres a cumprir em relação ao tratamento isonômico entre os diferentes grupos de interesse

e com relação à transparência e à publicidade das informações trocadas em prazo determinado.

Os dispositivos essenciais

Levando em conta os projetos mais recentes que tramitam no Congresso Nacional, 4.391/2021, 1.535/2022, 1.202/2007 e 2.914/2022, além das sugestões de várias entidades apresentadas durante as audiências públicas ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, é possível constatar que houve grandes avanços em relação às disposições dos projetos e no amadurecimento do debate sobre o tema da representação de interesses.

O PL 2.914/2022 ainda está em tramitação no Senado e, portanto, pode sofrer mudanças, retornando à Câmara dos Deputados. Todavia, entende-se que a proposição tem alta perspectiva de avanço nos próximos meses, por todos os parlamentares que estão mobilizados em regulamentar a atividade, além dos órgãos de representação e do Poder Executivo, que almeja atender às diretrizes propostas pela OCDE.

Contudo, para que esse avanço seja realmente efetivado é preciso que determinadas disposições sejam previstas, são elas: a isonomia de tratamento entre diferentes grupos de interesse; a abrangência nacional do projeto, para que estados e municípios também tenham que divulgar reuniões e publicar agenda dos agentes públicos; o cadastro nacional dos representantes de interesse; a publicação da agenda de audiências dos agentes públicos com os representantes de interesse de forma detalhada, com os documentos trocados e o resultado da reunião; a criação de um site com a unificação de todas as informações em um único banco de dados para fins de comparação, sob a responsabilidade da CGU; a disponibilização das informações em até 1 dia útil após os encontros, tendo em vista a dinamicidade do processo legislativo e a essencialidade dessas informações, de forma célere, para vários grupos de interesse no contexto de votações e discussões de proposições; e a utilização do termo relações institucionais e governamentais ou representantes de interesses e não mais *lobby* ou lobistas, haja vista a maior aceitação perante a sociedade civil.

Nesse contexto, é essencial que a atividade de representação de interesses seja regulamentada para, sobretudo, proporcionar transparência das informações resultantes do encontro entre agentes públicos e atores privados, e tratamento isonômico entre os diferentes grupos de interesse.

A previsão de responsabilização administrativa para representantes de interesses e pessoas jurídicas representadas também é fundamental para coibir práticas irregulares, como a multa, a suspensão de registro e advertências, sem prejuízo da aplicação do Código Penal,

respeitando o contraditório, a ampla defesa, a proporcionalidade entre a conduta praticada e a sanção respectiva e a uniformidade de julgamento entre os órgãos públicos. Penalidades específicas para agentes públicos também precisam ser determinadas, principalmente caso não confirmem tratamento isonômico entre os grupos de interesse e não disponibilizem as informações das reuniões de forma célere e completa.

Por fim, disposições como as citadas acima não vão burocratizar a atividade, mas sim proporcionar igualdade de oportunidades de influência sob tomadores de decisão e, conseqüentemente, impactar as políticas públicas nos municípios, estados, no distrito federal e a nível federal. O projeto brasileiro visa regulamentar a interação entre o profissional de representação e os agentes públicos, não abarcando, portanto, a população de forma geral, que deve participar e se manifestar sem nenhuma dificuldade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.391, de 10 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a representação privada de interesses realizada por pessoas naturais ou jurídicas junto a agentes públicos. Brasília: Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2311923>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.535, de 07 de junho de 2022. Disciplina a atividade de lobby ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2326443>. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.202, de 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. [Código Penal]. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021. Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal - e- Agendas. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm . Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. 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; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm . Acesso em: 06 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 2.914, de 5 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações. Brasília: Senado. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155324#tramitacao_10363580 . Acesso em: 07 mar. 2025.