

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DE 2007

(Do Sr. Francisco Rodrigues)

Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Qualquer pessoa física ou jurídica tem o direito de fazer representar seus interesses e valores perante a Câmara dos Deputados e de procurar influenciar os processos decisórios que nela ocorrem, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade que norteiam a Administração Pública.

Art. 2º As pessoas físicas ou jurídicas que pretendam exercer atividade tendente a influenciar os processos decisórios, de caráter legislativo e administrativo, em curso na Câmara dos Deputados deverão registrar-se perante a Mesa Diretora da Casa e credenciar os representantes que nela atuarão em seu nome.

§ 1º O registro de pessoa física implica no credenciamento da pessoa registrada e, se solicitado, no de um representante.

§ 2º O registro de pessoa jurídica implica no direito de credenciamento de dois representantes, a que se podem somar até mais dois, por solicitação devidamente motivada.

§ 3º Caberá ao Primeiro-Secretário expedir credenciais, que deverão ser renovadas no início de cada sessão legislativa, a fim de que os representantes possam ter acesso às dependências da Câmara, excluídas as privativas dos deputados.

§ 4º Os credenciados, sempre que se dirigirem aos Deputados e órgãos da Câmara, informarão a entidade que representam e a matéria cujo tratamento procuram influenciar.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se, em igualdade de condições, às pessoas jurídicas de direito privado e às pessoas jurídicas de direito público, e aos representantes de Ministérios e órgãos ou entidades da administração federal direta e indireta.

Art. 3º As pessoas físicas e jurídicas registradas na Câmara dos Deputados, na forma desta Resolução, deverão ser ouvidas nas Comissões que avaliem proposições de seu interesse, sempre que motivadamente o requeiram, garantida a representação dos interesses contrários.

Art. 4º As pessoas físicas ou jurídicas registradas junto à Câmara dos Deputados deverão encaminhar à Mesa Diretora, até 30 de dezembro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, a natureza das matérias de seu interesse e quaisquer gastos realizados no último exercício relativos a sua atuação na Casa, ainda que efetuados fora da órbita do Congresso, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas..

§ 1º Da declaração prevista neste artigo constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros, a indicação do interessado nos serviços e a proposição cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada.

§ 2º O declarante deverá preservar os documentos comprobatórios da realização de despesas constantes da declaração anual de atividades e gastos pelo período de cinco anos a contar de sua apresentação.

§ 3º A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados poderá convocar, a qualquer momento, as pessoas físicas e jurídicas credenciadas na Casa, nos termos desta Resolução, para prestarem esclarecimentos sobre o conteúdo da declaração anual de atividades e gastos ou sobre outro aspecto de sua atuação, desde que a convocação seja devidamente motivada.

§ 4º A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará em advertência e, no caso de reincidência, na cassação do credenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Art. 5º A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, à vista das fichas de registro e das declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, nos termos desta Resolução, providenciará a divulgação de relatório anual, de acesso público, contendo as declarações prestadas.

Art. 6º O disposto nesta Resolução não se aplica a indivíduos que atuem sem pagamento ou remuneração, em caráter esporádico, com o propósito de influenciar o processo legislativo em seu interesse pessoal, ou que se limitem a acompanhar sessões de discussão e deliberação realizadas na Câmara dos Deputados, nem a quem for convidado, em razão de sua atuação profissional e conhecimento, para expressar opinião ou prestar esclarecimentos diante de comissão ou do Plenário.

Art. 7º esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A regulamentação dos grupos de pressão ou de *lobby* atuantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal constitui uma matéria de tão intensa relevância para o funcionamento das instituições representativas democráticas que me permitirei estender-me – um pouco além do que é de praxe – na Justificação deste Projeto. O primeiro objetivo do texto é indicar brevemente como o reconhecimento da legitimidade da influência de interesses e valores *setoriais* no processo de elaboração das normas *gerais* encontrou seu lugar na teoria e na prática da representação política. O segundo objetivo é apresentar como tem sido o processo de discussão do tema na Câmara dos Deputados e quais são os problemas e lições centrais que desse processo podemos extrair.

Como se sabe, as restrições ao sufrágio universal – que prevaleceram ao longo dos primeiros anos de implantação dos regimes representativos modernos – se baseavam, em grande medida, na idéia de que as normas gerais e abstratas seriam melhor elaboradas por um Poder Legislativo composto exclusivamente de cidadãos dotados de renda e/ou propriedade suficientes para lhes garantir a tranqüilidade necessária para tomarem decisões de forma imparcial e racional a respeito daquelas normas. O ideal explicitamente defendido pelos que adotavam essa posição era o de um parlamento impermeável a interesses particulares.

Naturalmente, os setores sociais não-proprietários recusaram-se a aceitar o argumento, considerando-o uma forma de excluir parte da população dos processos decisórios sobre os rumos da coletividade. A idéia de fundo a guiar a resistência àquela concepção foi a de que não existem espaços de decisão impermeáveis a influências setoriais – e de que, portanto, regras restritivas ao acesso de interesses parciais ao parlamento podem, no máximo, definir os setores que ficarão de fora do processo de conformação da vontade nacional.

A subsequente expansão do direito de sufrágio e do direito de candidatura a cargos eletivos, que deu substância democrática ao regime representativo contemporâneo, levou à organização dos mais diversos setores da sociedade para se fazerem representar na esfera política, cada um naturalmente ligado a interesses setoriais, embora, em princípio, sem perder de vista o interesse geral. Consolidou-se, assim, a idéia do parlamento como o local em que, do encontro entre correntes de interesses e valores distintos, se chega à regra comum mais adequada a todos. Uma das expressões dessa situação foi a organização dos setores sociais em partidos que, a partir de visões do mundo específicas, propõem programas gerais para a nação – programas que, por sua vez, se encontram, nos parlamentos, com os programas elaborados por outros partidos, a partir de outras visões do mundo e de outras prioridades.

Em resumo, a própria organização política baseada em partidos – que possui estatuto constitucional em nosso país, como se depreende do art. 17 da Constituição Federal – já implica no reconhecimento de que o processo parlamentar não é infenso à influência de interesses particulares, mas busca a articulação de uma multiplicidade de influências rumo à solução que melhor as congregue. Não faz sentido, portanto, qualquer discussão que pretenda voltar a uma situação que já se mostrou insustentável na prática. O isolamento dos parlamentares em relação às pressões sociais não é apenas uma proposta inadequada; ela é impossível.

O Congresso Nacional brasileiro não foge à regra. Como em qualquer parlamento do planeta, os parlamentares são eleitos com o apoio de setores sociais específicos, e guardam relação especial com seus interesses. Além disso, os diversos setores sociais procuram fazer-se ouvir no processo decisório parlamentar, mesmo depois de decididas as eleições, cientes de que as decisões a serem tomadas no Congresso não dependem apenas de confrontos abstratos de idéias, mas da informação que a ele chega e do poder de convencimento de que cada setor dispõe.

Cabe à legislação proporcionar as condições institucionais para que o contato entre a esfera política e a esfera social seja realizado de forma igualitária e transparente, de maneira a que aqueles distintos setores sociais tenham condições tanto quanto possível equilibradas

de fazer ecoar suas vozes na arena pública e o façam de acordo com procedimento suficientemente formalizado e público para que suas intervenções sejam do conhecimento dos outros atores interessados – evitando-se, assim, o apelo dos conchavos a portas fechadas.

Infelizmente, as regras destinadas a proporcionar transparência aos contatos entre a esfera social e a esfera política ainda se acham em estado embrionário entre nós. Daí a situação ambígua em que nos encontramos. Embora seja cada vez mais disseminada a percepção de que os grupos de pressão fazem parte do funcionamento de um regime político pluralista e de que sua atuação deve, portanto, ser formalizada, as iniciativas para transformar essa percepção em legislação não chegaram, ainda, a bom termo.

Um exemplo significativo dessa ambigüidade é dado pelo próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Em seu art. 259, o Regimento prevê o credenciamento, junto à Mesa, de representantes de “entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil”, inclusive para que tenham acesso às dependências da Câmara. Em outras palavras, há o reconhecimento da necessidade de contatos diretos entre entidades da sociedade civil e a Casa de representação política. No entanto, a regulamentação desses contatos é extraordinariamente restrita: cabe-lhes “prestar esclarecimentos específicos” e fornecer “exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo”.

A ausência de uma regulamentação mais adequada do funcionamento do *lobby* ou dos grupos de pressão não se deve – registre-se – à falta de esforço de alguns parlamentares especialmente atentos à matéria. Dentre eles, cabe realçar o papel do Senador Marco Maciel, autor, em 1989, de Projeto de Lei que recebeu, no Senado Federal, o nº 203 – e que, após a aprovação na Casa de origem, recebeu, na Câmara dos Deputados, o nº 6.132/1990. Embora tal Projeto de Lei ainda se encontre, formalmente, em tramitação na Câmara, a aprovação unânime, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de Parecer, elaborado pelo deputado Moroni Torgan, pela inconstitucionalidade da proposição, influenciou significativamente o tratamento posterior da matéria na Casa.

Como o PL nº 6.132/1990 trata do “registro de pessoas físicas e jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional” e incide sobre a atividade de *lobby* que aí desenvolvem, a CCJC considerou a matéria da competência exclusiva das próprias Casas legislativas, insuscetível de regulamentação por proposição sujeita à sanção do presidente da República, como é o caso dos projetos de lei. Desde então, as propostas de regulamentação da atividade dos grupos de pressão no Congresso Nacional têm sido normalmente apresentadas sob a forma de projetos de resolução, mais compatível com temas afeitos à organização interna de um Poder autônomo. Em geral, esses projetos buscam introduzir inovações no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o que, como se verá adiante, acarreta conseqüências práticas.

Outro tipo de encaminhamento para a questão tem sido o de reconhecer ao *lobby* um âmbito de aplicação mais amplo do que o que lhe é conferido no antigo Projeto do Senador Marco Maciel. Em lugar de tratar apenas da pressão exercida sobre as Casas do Congresso Nacional, a regulamentação passa, então, a tratar do *lobby* frente a toda a Administração Pública. As propostas que seguem essa linha supõem evitar, assim, a pecha de inconstitucionalidade, nos termos em que ela fora imputada ao PL nº 6.132/1990.

Um exemplo desse outro tipo de abordagem encontra-se no PL nº 6.928/2002, da deputada Vanessa Grazziotin, que estabelece, no quadro de uma normatização abrangente das formas de exercício do poder popular, o direito das pessoas físicas e jurídicas de representar seus interesses junto ao poder público, remetendo a regulamentação mais específica para a administração interna de cada órgão ou Poder. Já o PL nº 1.202/2007, do deputado Carlos Zarattini, procura disciplinar a atividade de grupos de pressão, com algum detalhe, em todo o “âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal”.

O fato de que proposições destinadas a regulamentar a atuação de grupos de pressão tomam formas distintas (de projetos de resolução e de projetos de lei) acaba por dificultar a tramitação conjunta de todas elas, com a conseqüente perda de uma perspectiva ampla e integrada no tratamento da matéria. Por outro lado, como as proposições que tomam a

forma de projetos de resolução têm sido apensadas ao Projeto de Resolução nº 63/2000, da Comissão Especial da Reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo escopo é muito amplo, o resultado, nesse caso, é que se perca de foco o tema específico da regulamentação do *lobby*.

Talvez seja o caso, portanto, de se pensar em uma solução regimental que permita a análise, em conjunto, de todas as proposições em tramitação na Casa que tratam da atuação de grupos de pressão junto à administração pública, mas apenas delas. Evitar-se-ia, assim, tanto a dispersão do tema em processos paralelos como o seu relativo desaparecimento dentro de uma problemática mais ampla (como a da reforma do Regimento).

Um tratamento extenso e profundo, mas exclusivo, da questão do *lobby* terá, ainda, a vantagem de permitir a superação de uma deficiência da quase totalidade das propostas em andamento no Congresso Nacional. Elas não partem de uma análise suficientemente aguda da realidade dos grupos de pressão no Brasil. E é natural que seja assim. Afinal, existe toda uma experiência internacional a nos orientar, mas as pesquisas empíricas sobre o caso brasileiro são poucas. Assim, as informações que vêm do exterior tendem a sufocar o conhecimento prático de que dispomos sobre nossa realidade – o que se manifesta nas proposições elaboradas para tratar da matéria.

No entanto, não podemos desconsiderar que a produção de trabalhos sobre a prática do *lobby* no Brasil já não é tão estreita assim. No próprio Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR, há pesquisa em andamento sobre o assunto. Um esforço concentrado de avaliação do fenômeno poderia se beneficiar das pesquisas já realizadas no Brasil – e/ou dos depoimentos de pessoas que têm experiência prática na área – para nos levar à construção de textos legais informados sobre nossa realidade e, portanto, mais consistentes e efetivos.

A presente proposição objetiva contribuir tanto para o avanço da regulamentação do *lobby* no Brasil como para o processo de tomada de consciência a respeito de sua importância. Ela se restringe ao tratamento da questão na Câmara dos Deputados, pois esse parece ser o

ambiente mais adequado para a reflexão e atuação inicial sobre a matéria. Optou-se, por isso, pela apresentação de um projeto de resolução. Não se faz, no entanto, nenhuma restrição a uma discussão mais ampla sobre o tema, incluindo a própria discussão sobre o que caberia definir por resolução (seja do Congresso Nacional ou de uma das Casas) e o que caberia definir por lei.

Registre-se, por fim, que a redação de um projeto de resolução que não busca explicitamente a alteração do Regimento, mas pode funcionar como um conjunto autônomo de normas, deve-se ao intuito de deixar bem claro que a discussão do *lobby* merece e exige um tratamento especial e separado desta Casa.

Sala das Sessões, em de de 2007.

Deputado FRANCISCO RODRIGUES