A regulamentação do *lobby* no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei*

Ricardo Rodrigues**

Sumário: 1. Introdução; 2. Elementos da proposição; 3. Aspectos positivos do projeto de lei; 4. Limitações do projeto de lei; 5. Conclusões.
Palavras-chave: *lobby*; grupos de pressão.

Análise da experiência brasileira em termos da regulamentação da atividade de *lobby*, no período de 1984 até os dias atuais. Aspectos positivos e limitações.

The regulation of lobbying in Brazil: a case study

The author analyses the Brazilian experience in regulating lobbying, by singling out the legislative history of a senator Marco Maciel's bill, originally introduced in 1984. The bill successfully passed the Senate and currently awaits a plenary decision at the Câmara dos Deputados. This paper focus on the details of the bill, analyzing its strengths as well as its drawbacks. The author also compares Maciel's bill with the Federal Regulation of Lobbying Act, of the United States, from which the bill derived much of its logic.

1. Introdução

Data de meados dos anos 70 o interesse parlamentar no Brasil pela regulamentação das atividades dos grupos de pressão com vistas a influenciar o processo legislativo e a tomada de decisões públicas. Já em 1972, a Câmara dos Deputados transformava esse interesse em ação, incluindo em seu regimento interno um artigo que previa a legítima atuação de grupos de pressão em suas dependências. No art. 60 do regimento interno, a Câmara regulava o credenciamento de entidades que, através de um representante, poderiam fornecer subsídios, em nível técnico, ao Legislativo sobre proposições de seu interesse (Câmara dos Deputados, 1974). Tratava-se, pois, de um primeiro reconhecimento da presença de grupos de influência no Parlamento e da necessidade de regulamentar sua atuação.

Em 1976, o então deputado Marco Maciel demonstrava, por sua vez, uma preocupação com o assunto ao procurar aprimorar o art. 60 do regimento interno da Câmara, adicionando na redação de seu *caput* os grupos formados por órgãos de representação nacional dos servidores públicos.

* Artigo recebido em maio e aceito em out. 1995.
** Assessor legislativo da Câmara dos Deputados; jornalista (California State University) e mestre em ciência política (UFPe).

A primeira real tentativa de regulamentar as atividades dos grupos de pressão se deu em 1984, através do Projeto de lei do Senado nº 25, do próprio senador Marco Maciel. Arquivada ao fim da legislatura, a iniciativa foi novamente apresentada em 1989, como Projeto de lei do Senado nº 203, com mínimas alterações.

O projeto do senador Marco Maciel recebeu parecer favorável do Senado e tramitou durante grande parte da 49ª legislatura (1991-94) na Câmara dos Deputados sob a rubrica de Projeto de lei nº 6.132-A, de 1990. Na Câmara, a Mesa concedeu parecer favorável ao projeto, apresentando apenas uma emenda modificativa ao *caput* e ao §3º do art. 3º, que alterou o texto quando este se referia a índices monetários já extintos.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara, entretanto, a proposição recebeu um parecer de inconstitucionalidade e, após recurso aprovado do deputado Paes Landim, permaneceu naquela Casa Legislativa à espera de apreciação do Plenário até o fim da legislatura, em 31 de janeiro de 1995.

Este trabalho tem por objetivo analisar o teor desse projeto de lei e o impacto que tal legislação poderia ter nas relações entre o Poder Legislativo e os grupos de interesse organizados do país.

2. Elementos da proposição

O projeto de lei apresentado pelo senador Marco Maciel compreende basicamente quatro partes distintas que, no seu conjunto, objetivam contribuir para tornar mais transparente a atividade de grupos ou indivíduos direcionada a influenciar a deliberação e a eventual tomada de decisão no âmbito do Poder Legislativo. Em primeiro lugar, a proposição torna obrigatório o registro, perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de pessoas físicas ou jurídicas que exerçam "atividades tendentes a influenciar o processo legislativo" (Câmara dos Deputados, 1990).

O registro desses indivíduos e instituições seria, de fato, um pré-requisito para o credenciamento que lhes permitiria o acesso a cada uma das Casas do Congresso Nacional. Caberia, ainda, às Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados regulamentar, após o credenciamento, "o modo e limites (da) atuação" das mencionadas pessoas físicas e jurídicas.

Em segundo lugar, uma vez registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, tais pessoas físicas e jurídicas deveriam "encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, uma declaração de gastos relativos à sua atuação perante aquelas Casas do Congresso". Essa declaração de gastos reveste-se de maior abrangência na medida em que o projeto de lei prescreve, para as pessoas físicas ou jurídicas que representem terceiros, que nela façam constar "a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada".

Há, também, dispositivo no projeto de lei que torna obrigatória a declaração de despesas realizadas pelas pessoas físicas e jurídicas registradas "fora da órbita do Congresso", ou seja, despesas com atividades que, mesmo tendo lugar fora das Casas Legislativas, podem causar impactos no processo legislativo.

Em terceiro lugar, o Projeto de lei nº 6.132-A, de 1990, estabelece sanções para o não-cumprimento de seus dispositivos. A omissão nas declarações ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização implicará advertência e, em caso de reincidência, cassação do registro. Para os casos de abuso, em especial abuso de poder econômico, o projeto de lei remete à Lei nº 4.137, de 10-9-1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.

Por fim, o projeto de lei determina que as Mesas Diretoras de cada Casa providenciem a divulgação pública de relatório semestral, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas devidamente registradas e credenciadas perante o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

3. Aspectos positivos do projeto de lei

Não resta dúvida que o projeto de lei de iniciativa do senador Marco Maciel representa um passo largo no caminho para regulamentar a atividade do *lobby* no Brasil. Além de reconhecer o papel fundamental desempenhado pelos grupos de interesse ou de pressão na formulação de políticas públicas numa democracia moderna, o projeto procura dotar o Poder Legislativo de instrumentos para tornar as atividades desses grupos mais transparentes e coibir possíveis abusos. Busca, afinal, demarcar a tênue linha que separa o *lobby* do tráfico de influências.

Não precisamos de uma análise apurada do Projeto de lei nº 6.132-A, de 1990, para evidenciar as muitas semelhanças que essa iniciativa guarda com a lei que regulamenta o *lobby* nos EUA, o Federal Regulation of Lobbying Act, de 2-8-1946. Esta semelhança, inclusive, não se dá por acaso. Tudo indica que a última tenha sido empregada como modelo para a elaboração da primeira. Até porque, como afirmou o relator do parecer sobre o projeto na Mesa da Câmara, "é de todo oportuna a proposição ora em exame, de vez que a nosso juízo é mais democrático o exercício do *lobby* nos moldes americanos, cujos contatos e atividades são inspecionados, que o *lobby* furtivo, oficioso, como ocorre na Inglaterra e na Itália" (Oliveira, 1992). Já em 1946, a lei americana requeria dos lobistas o registro perante o Clerk do equivalente americano à nossa Câmara dos Deputados, a House of Representatives; exigia das pessoas engajadas na atividade de *lobby* a apresentação ao Clerk de uma declaração detalhada dos recursos recebidos e gastos feitos no desenrolar de suas atividades; e, mais importante, tornava tais informações públicas (United States, 1946). Essas, evidentemente, são também as principais características do projeto de lei do senador Marco Maciel.

O registro de pessoas físicas e jurídicas, seguido da concessão de credenciais (arts. 1º e 2º), certamente constitui um instrumento eficaz para disciplinar o afluxo de grupos das mais diversas tendências políticas às Casas do Congresso com o

intuito de influir nas deliberações dos parlamentares. A limitação do acesso permite um maior controle dessa afluência, sem restringir uma ação que beneficia o processo legislativo, transferindo para o Parlamento subsídios e informações diretamente de suas fontes, as categorias representativas. Nesse caso, o projeto de lei coíbe a desorganização e o acesso abusivo para privilegiar o acesso disciplinado e a contribuição construtiva.

O dispositivo da declaração de gastos (art. 3º), à semelhança da lei americana, visa refrear uma possível vantagem comparativa de grupos com maior poder aquisitivo e dar mais transparência a uma atividade que, sem tal dispositivo, poderia derivar para a influência furtiva e oficiosa, e até mesmo o tráfico de influência propriamente dito. O projeto de lei é feliz quando prevê a atuação de pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros para representar seus interesses no Congresso e, por essa razão, inclui no §1º do art. 3º um dispositivo exigindo a identificação do contratante, bem como o projeto ou matéria cuja aprovação, rejeição ou discussão é desejada. Esse dispositivo é extremamente importante, uma vez que o acesso aos parlamentares pelos grupos de pressão nem sempre é democrático. Há pessoas e grupos com maior acesso do que outras. Por exemplo, ex-parlamentares, ex-assessores ou antigos integrantes do Poder Executivo, por força de suas antigas funções, circulam com desenvoltura no meio político de Brasília. Não seria difícil imaginar que tais indivíduos viessem a negociar a intermediação privilegiada que podem oferecer com instituições e grupos interessados em levar ao Parlamento suas respectivas posições acerca de determinada questão em debate ou em votação. Este fenômeno, inclusive, é muito comum nos EUA, onde uma grande parcela dos lobistas registrados no Congresso é composta por indivíduos ou firmas especializadas em *lobby* e relações governamentais que recebem elevados honorários por seu acesso a parlamentares e seu esforço em influenciar, diretamente ou indiretamente, a discussão, aprovação ou rejeição de iniciativas parlamentares (Smith, 1988:237-8).

O disposto no art. 4º do projeto de lei complementa bem a exigência da declaração de gastos quando determina que as "despesas efetuadas fora da órbita do Congresso" pelos indivíduos ou instituições credenciadas sejam também declaradas às Mesas do Senado e da Câmara. Aqui estariam incluídas as despesas com campanhas de publicidade em rádio, jornal e televisão, além de outras peças de divulgação em massa, que constituem, não raro, parte do esforço dos grupos de interesse e de pressão para influenciar o processo legislativo através do engajamento da opinião pública. A importância do tipo de pressão exercido através dos meios de comunicação foi reconhecida também pelos legisladores norte-americanos ao prepararem o Federal Regulation of Lobbying Act. Mesmo que não especificada no texto da lei, o formulário C da declaração de gastos exigida pela lei americana solicita que os registrados declarem "os nomes de jornais, periódicos, revistas ou outras publicações onde o mesmo tenha publicado artigos, editoriais e anúncios" (Zeller, 1948:263-4). Lembremos aqui que em 1946 a televisão ainda não se consolidara como um meio popular de comunicação de massa. Segundo

Lichty (1981:59), embora as primeiras transmissões de vídeo datem do início da década de 20, e as primeiras imagens de televisão tenham sido transmitidas, experimentalmente, a partir de 1927, os aparelhos de televisão só começaram a ser comercializados em 1946.

Naturalmente, o projeto de lei prevê sanções para as pessoas físicas e jurídicas que desrespeitem o espírito da lei. As omissões nas declarações e as tentativas de "ocultar dados ou confundir a fiscalização implicarão, de início, advertência e, em caso de reincidência, a cassação do registro, com o impedimento de acesso às Casas do Congresso". O projeto de lei também prevê o encaminhamento da documentação de infratores ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para apuração e conseqüente repressão, nos termos da Lei nº 4.137, de 10-9-1962.

Por fim, merece destaque em nossa análise dos pontos positivos do projeto de lei do senador Marco Maciel o item I do art. 7º, que prescreve a divulgação "de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas". Esse dispositivo equivale à cláusula de *disclosure* da lei de *lobby* dos EUA, considerado o mais importante marco daquela legislação. Segundo Lane (1964:15-6), o princípio do *disclosure*, comum a todas as leis estaduais de *lobby* nos EUA, parte do pressuposto de que, numa democracia, o interesse público é sempre bem servido pela mais abrangente difusão de informação sobre assuntos de conseqüência pública. Afinal, é precisamente esse dispositivo de tornar públicas as informações sobre despesas com o trabalho de influenciar o processo legislativo que dá transparência e legitimidade ao *lobby*. Aplicado com rigor, esse dispositivo garantiria a presença decisiva dos grupos de interesse e de pressão na formulação de políticas públicas no Brasil, ao mesmo tempo que evitaria a corrupção, ativa e passiva, no Poder Legislativo.

4. Limitações do projeto de lei

Uma primeira crítica que podemos dirigir ao projeto de lei em análise é que ele está por demais influenciado pela lei de *lobby* norte-americana e, por essa razão, não leva em conta muitas das peculiaridades da cultura política brasileira. Por exemplo, no Brasil, o *lobby* do Legislativo não é uma prerrogativa de grupos de interesse do setor privado. De fato, vários grupos do setor público também se engajam no *lobby* do Parlamento. Durante a Revisão Constitucional, muitos foram os grupos de juízes e membros do Ministério Público que visitaram seguidas vezes o Congresso com o objetivo de incluir na pauta de trabalhos revisionais matérias do interesse de suas respectivas categorias. Entre outras reivindicações, esses grupos buscavam garantir a independência do Poder Judiciário em face da ameaça de se adicionar à Constituição um instrumento de controle externo.

O Executivo, por outro lado, mantém assessores parlamentares em contato direto com os membros do Legislativo, num trabalho contínuo de influenciar as deliberações e decisões deste último. Além disso, as várias empresas estatais

exercem forte *lobby*, direto e indireto, contatando parlamentares e influenciando a opinião pública através de anúncios nos jornais e na televisão pagos, muitas vezes, com dinheiro público. Ora, uma lei de *lobby* no Brasil deve conter dispositivos para incluir esses segmentos no universo de lobistas e manter transparentes seus gastos e suas atividades.

Por outro lado, os demais poderes da República também se constituem alvos de lobistas. O caso de PC Farias e sua rede de tráfico de influência dentro do Poder Executivo durante a administração Fernando Collor é apenas o mais recente. Wainer (1987) descreve os meandros da corrupção e do tráfico de influência nos vários governos democráticos do Brasil, antes do regime militar de 1964. Dos barões do café, passando por industriais, aos empreiteiros do período JK, o jogo de interesses entre a iniciativa privada e o governo sempre foi mediado por pessoas que embolsavam comissões por seu trabalho de facilitar o acesso ao centro de decisões políticas no Poder Executivo. Essa mediação poderia muito bem ser definida como uma forma primitiva e perniciosa de *lobby*. Dada a impossibilidade de o Poder Legislativo interferir nos assuntos inerentes aos demais poderes, até mesmo por se tratar de flagrante transgressão do princípio da separação dos poderes, compreende-se as razões para que uma legislação de regulamentação do *lobby* no Brasil seja proposta dentro do contexto exclusivo do Parlamento.

Uma segunda crítica diz respeito à natureza das sanções propostas no projeto de lei para o caso de infrações. Em nossa opinião, a simples "advertência e, em caso de reincidência, a cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso" são punições por demais brandas para coibir o descumprimento da lei. Como a transparência resultante das declarações de gastos realizados com o *lobby* é objetivo fundamental do projeto, não faz sentido incentivar a omissão ou a ocultação de dados referentes às despesas de pessoas e instituições lobistas. Vale notar que, na lei de *lobby* norte-americana, as violações determinam a aplicação de penas que vão desde uma multa nunca superior a US$5 mil ou a prisão do culpado por não mais de 12 meses, ou ambas. Além dessas penas, o infrator, declarado culpado de violação nos termos da lei, fica proibido de exercer "influência, direta ou indiretamente, na aprovação ou rejeição de proposições legislativas, ou aparecer perante comissão em qualquer Casa do Congresso com o intuito de defender ou se opor a legislação proposta" (United States, 1946). Para quem descumpre essa determinação, a lei americana prevê ainda uma multa que não exceda US$10 mil ou a prisão por não mais de cinco anos, ou ambas.

Para os casos de violação de seus dispositivos, o projeto do senador Marco Maciel remete, em seu art. 5º, à aplicação da Lei nº 4.137, de 10-9-1962, que trata da repressão ao abuso do poder econômico. Denominada Lei Antitruste Brasileira, essa legislação destina-se a coibir a formação de monopólios e outras atividades detrimentais ao funcionamento regular da economia de mercado. Não há, no texto da Lei nº 4.137, qualquer alusão ao tipo de "abuso de poder econômico" que o *lobby* poderia ensejar; isto é, o emprego de elevadas somas, seja na pressão direta, oferecendo vantagens e apoio pecuniário a agentes públicos em troca de

"favores" legislativos, ou de forma indireta, através de sofisticadas campanhas publicitárias para pender a opinião pública em favor de determinadas propostas de política pública. Aqui não entramos no mérito de se tal "abuso de poder econômico" constituiria ou não ato de corrupção.

Por outro lado, a referência à Lei nº 4.137 revela uma premissa básica do Projeto de lei nº 6.132-A que, no nosso entender, não é necessariamente correta: a de que somente aos grandes grupos econômicos interessaria o *lobby*. Essa premissa não passa de uma falácia. O *lobby*, tanto nos EUA como no Brasil, é praticado pelos mais diversos grupos de interesse e de pressão da sociedade, desde sindicatos até organizações não-governamentais. Naturalmente, os grupos ligados à iniciativa privada dispõem de mais recursos para dar um tratamento profissional a sua atividade de *lobby*. Mas isso não implica que sua ação seja infalível ou mesmo a mais eficaz. Dois bons exemplos das limitações do poder econômico no que diz respeito ao exercício de influência junto ao Poder Legislativo são os episódios envolvendo a promulgação da Lei de Informática (Lei nº 7.232, de 29-10-1984) e o fim prematuro da Revisão Constitucional. No primeiro caso, o combate ardoroso ao *lobby* das empresas multinacionais não evitou que a Lei de Informática fosse promulgada. No segundo caso, a despeito do esforço do *lobby* da iniciativa privada, interessado em extrair do texto constitucional o monopólio estatal na área de telecomunicações e petróleo, a Revisão está para terminar seus trabalhos sem sequer tocar na ordem econômica.

5. Conclusões

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados opinou unanimemente pela inconstitucionalidade do Projeto de lei nº 6.132, de 1990. Segundo o voto do relator daquela comissão, projeto de lei não é "o instrumento normativo adequado à veiculação das normas previstas no projeto". Uma vez que "trata de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se pode disciplinar a matéria por lei ordinária, cujo processo de elaboração e transformação em norma jurídica inclui a participação do presidente da República, através de sanção ou veto, nos termos do art. 48 da Constituição Federal". Para o relator, o instrumento normativo adequado aos objetivos do projeto é, "sem dúvida, resolução própria de cada uma daquelas Casas ou mesmo resolução comum, do Congresso Nacional" (Torgan, 1993).

O proponente original teria a opção de reapresentar o projeto sob a forma de Projeto de Resolução, sem prejuízo para seus objetivos. Entretanto, essa alteração mínima em nada contribuiria para tornar mais eficaz a regulamentação do *lobby* no Brasil. Aprovar, em Plenário (após recurso da decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação), o projeto como está seria, do mesmo modo, o equivalente a desperdiçar uma oportunidade de ouro para regulamentar o *lobby*. Em nossa opinião, muito mais importante seria modificar peças-chave da legislação proposta, não só adequando o projeto às exigências da técnica legislativa,

mas sobretudo dotando-o de reais condições de aplicação à realidade política brasileira. Tais modificações poderiam ser introduzidas através de emenda substitutiva, durante a apreciação do projeto em Plenário.

Em primeiro lugar, o projeto deveria prescrever sanções mais rígidas e não apenas a advertência e, no caso de reincidência, a cassação do registro. Tais sanções não constituem instrumentos realistas de coação para infratores em potencial. No caso da cassação de registro de pessoa física que represente determinado grupo de interesse, por exemplo, haveria sempre a opção de o grupo contratar outro para seu lugar. Embora mais difícil, também não é impossível para as pessoas jurídicas burlar os efeitos das sanções previstas no projeto do senador Marco Maciel.

Em segundo lugar, não cabe o encaminhamento da documentação de infratores ao Cade, nos termos da Lei nº 4.137 de 10-9-1962. Como já foi visto, essa lei regula o abuso do poder econômico em relação ao comportamento de empresas no mercado. Mais lógico seria remeter, em alguns casos, à Lei nº 8.429, de 2-6-1992, que dispõe sobre a improbidade administrativa. Afinal, no contexto desta última, sanções também são aplicáveis àquele que, "mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta". Em terceiro lugar, o projeto deveria reconhecer o trabalho de estatais e organismos públicos no sentido de influenciar os rumos do processo legislativo, incluindo dispositivo para tornar transparentes as despesas dessas empresas na atividade de *lobby*.

Por fim, a proposição original nada menciona acerca do processo de fiscalização e do monitoramento das atividades dos *lobbies* e das informações prestadas por seus representantes. A quem caberia tal fiscalização? De que maneira se procederia à mesma? Em nossa opinião, o projeto deveria incluir o detalhamento dessas atribuições em seus dispositivos.

Para resumir, acreditamos que a democracia no país já esteja amadurecida o suficiente para merecer uma lei de *lobby*, ao mesmo tempo abrangente e eficaz, que contribua para tornar a participação de grupos organizados da sociedade na formulação de políticas públicas um processo legítimo e transparente. Para tal, a lei de *lobby* a ser proposta deverá levar em consideração as peculiaridades da cultura política nacional. Deverá também prescrever sanções que, de fato, coibam o descumprimento de seus dispositivos. O *lobby* pode representar uma grande contribuição ao processo legislativo, e a regulamentação da atividade nada mais deve fazer senão preservar essa condição.

Referências bibliográficas

Câmara dos Deputados. *Regimento interno, 1972*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1974.

———. Projeto de lei nº 6.132-A, de 1990.

Lane, Edgar. *Lobbying and the law.* Berkeley, University of California Press, 1964.

Lichty, Lawrence. Television in America; success story. *The Wilson Quarterly, 5* (1), 1981.

Oliveira, Inocêncio de. *Voto do relator. Parecer da Mesa.* Câmara dos Deputados, 1992.

Smith, Hedrick. *The power game; how Washington works.* New York, Random House, 1988.

Torgan, Moroni. *Voto do relator. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.* Brasília, Câmara dos Deputados, 16-6-1993.

United States. *Legislative Reorganization Act,* Title III (Regulation of Lobbying Act), Sections 301-311, Aug. 2, 1946.

Wainer, Samuel. *Minha razão de viver.* Rio de Janeiro, Record, 1987.

Zeller, Belle. The Federal Regulation of Lobbying Act. *American Political Science Review, 42* (2), 1948.

BIBLIOTECA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS