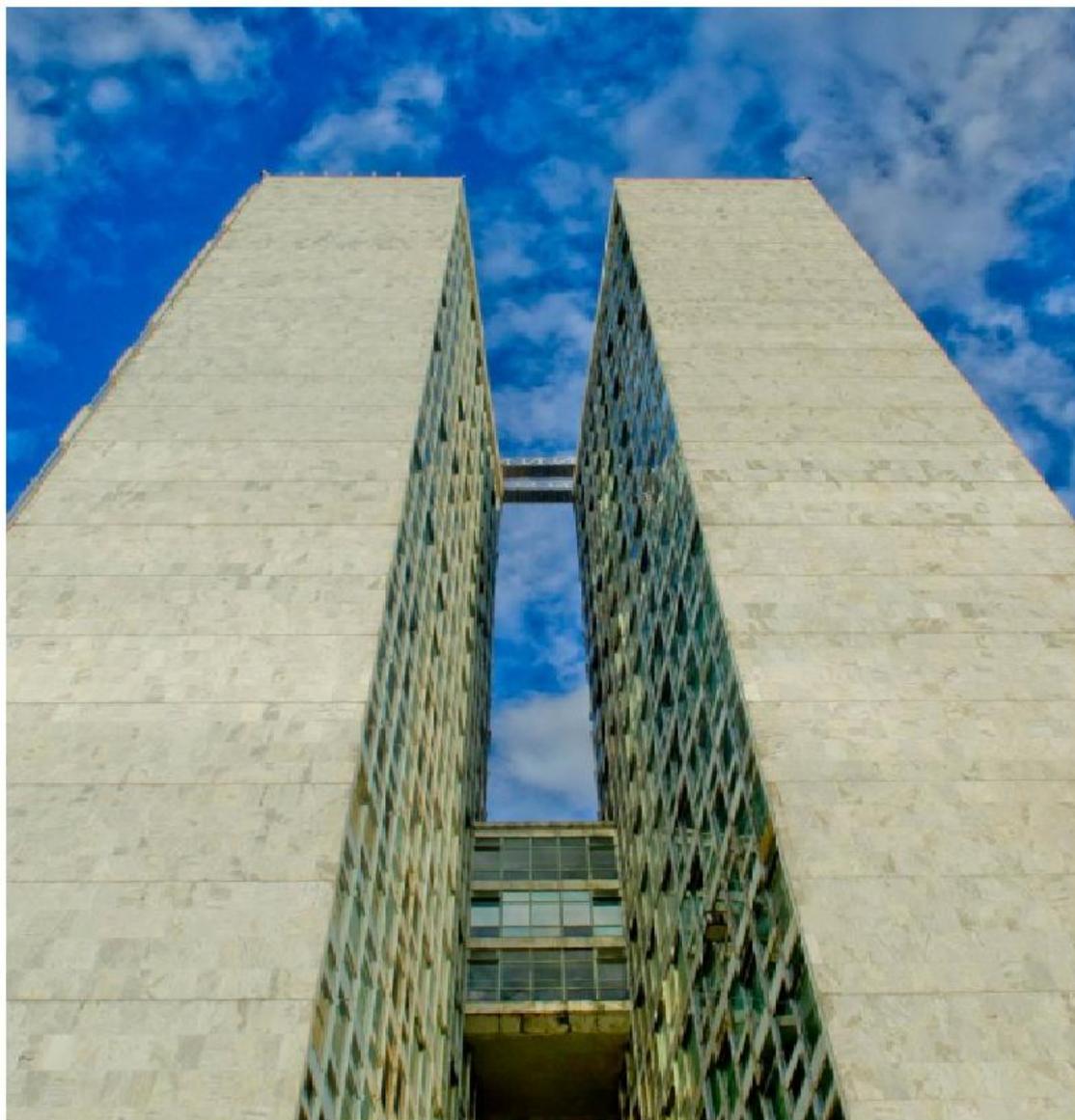


Opinião



Modelos legislativos abertos e dinâmicos tendem a ampliar a legitimidade decisória. Por *Felipe de Paula*

Em busca do DNA da lei

A instrumentalização ilegítima ou ilegal de projetos de lei e medidas provisórias está no cerne do debate público. A suposta “compra” de atividade legislativa foi trazida à tona, com grande visibilidade, por diferentes operações da Polícia Federal. Não obstante, propor e defender interesses é direito de representantes; ouvir e administrar grupos de pressão é dever de representantes. O problema não está

gais. É fato que existem dificuldades próprias a processos deliberativos amplos, como riscos de desequilíbrio e domínio por parte de agentes com maior potencial técnico, econômico e organizacional. Ainda assim, modelos legislativos abertos e dinâmicos tendem a ampliar a legitimidade decisória e a qualificar resultados finais.

A questão não está, portanto, no quem; o problema está no como. São relações público-privadas

e, muito especialmente, à elaboração de emendas por terceiros, engatinham. Para não haver dúvidas sobre sua legitimidade, é essencial conhecer o DNA de todo ato normativo emitido. Aqui, para além da transparência, trata-se de assegurar sua rastreabilidade.

Ao menos desde o final de 2015, a Transparência Internacional defende, em nível europeu, o que chama de impressão digital legislativa. Trata-se da

no quem, mas sim no como.

Polêmicas do gênero não são exclusividade brasileira. No Parlamento Europeu, denúncias de suposta venda de emendas parlamentares em projetos relativos à proteção do consumidor e à proteção de dados pessoais ampliaram o debate sobre o tema. Escândalo relativo à tentativa de influência ilegítima na elaboração de diretiva sobre produtos de tabaco levou ao afastamento do Comissário Europeu para a Saúde, mostrando que a questão afeta diferentes atores da cadeia normativa. Nem mesmo a Casa dos Lordes britânica passou ileso: episódio envolvendo supostos pagamentos em troca de alterações legislativas, em 2009, levou à suspensão temporária de dois membros do Partido Trabalhista - a primeira em mais de quatro séculos.

Os efeitos decorrentes da produção ilegítima e ilegal de normas são deletérios em várias frentes. Há impactos concorrenciais, distributivos, fiscais e eleitorais, para ater-nos aos mais óbvios. No entanto, é preciso delimitar o que efetivamente está no campo da ilicitude. Trata-se do primeiro passo para verificar ações capazes de reduzir os riscos envolvidos.

A participação social dos mais diversos atores ao longo do processo legislativo não é problema em si. Liberdade de expressão, liberdade de associação e direito de petição, dentre outros lastros, dão inequívoca base constitucional à atuação de movimentos sociais e empresas. Não à toa o Estado fomenta consultas e audiências públicas e constrói atos normativos colaborativos, como o Marco Civil da Internet. Amplia canais participativos - como o e-Democracia e o Wikilegis da Câmara dos Deputados, ou o e-Cidadania do Senado Federal - e se vale de resultados de conferências públicas para ajustes le-

das feitas às sombras, sem conhecimento público, sob a lógica de contrapartidas ilegais ou em situações de conflito de interesses, que efetivamente estão em causa. Mudanças de padrão, nesse particular, seguramente beneficiarão o país e darão segurança aos partícipes da relação.

Não obstante, ainda há enorme lacuna relativa a regras específicas sobre a produção legislativa em si

O importante debate sobre a regulamentação do lobby tem apresentado soluções, com sugestões de ampliação de transparência. Registro prévio de agentes e pessoas jurídicas, regras mais ou menos rígidas para atuação, limites relativos a brindes e presentes, requisição de relatórios de atividades e detalhamento de códigos de conduta estão entre elas.

Apesar de receber pouca atenção, a própria legislação federal traz parâmetros relevantes. Transparência ativa e passiva estão previstas na legislação de acesso à informação desde 2011. Requisitos para a concessão de audiências a agentes privados e obrigatoriedade de publicização de agendas de autoridades - incluindo informações sobre indivíduos recebidos e temas debatidos - valem, ao menos para o Poder Executivo, desde 2002. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata do credenciamento de entidades. Leis recentes como a de conflito de interesses e a lei anticorrupção ampliaram previsões similares.

Não obstante, ainda há enorme lacuna relativa a regras específicas sobre a produção legislativa em si. Debates sobre possibilidades e limites relativos à entrega de subsídios por interessa-

criação e da divulgação de um registro amplo de contatos e de materiais recebidos por parte de agentes legislativos.

Diferentes ferramentas podem ser mobilizadas, como 1- a publicação obrigatória e periódica, preferencialmente online, de materiais recebidos, ou 2- uma declaração que acompanhe projetos de lei contendo origem e formato de sugestões normativas. Também é possível pensar 3- na criação de canal específico para recebimento de emendas a determinado PL ou MP, a serem obrigatoriamente avaliadas pelos relatores.

Alguns países já adotam propostas parciais, em desenhos mais ou menos rigorosos. Áustria, Letônia e Polônia têm obrigações claras. Holanda, França, Estônia, Eslovênia e Lituânia empregam desenhos mais brandos. A adoção da impressão digital no Parlamento Europeu chegou a avançar, mas, diante de um revés em setembro de 2016, não chegou ao seu final. Não há dúvidas de que progressos legislativos nesse sentido serão lentos e difíceis. No entanto, o caminho parece irreversível.

Mudanças nesse sentido seriam mais do que bem-vindas. Nada exige, contudo, que se aguarde a alteração legislativa para o ajuste de padrões. O setor privado pode liderar o processo, a partir da divulgação voluntária de encontros, subsídios e propostas legislativas apresentadas. A decisão, inclusive, protege-o em situações-limite. A almejada segurança na relação público-privado requer responsabilidade por atos e publicidade de argumentos, praxe em uma democracia representativa. Resta saber se alguém se habilita ao primeiro passo.

Felipe de Paula é sócio da área de Regulação e Assuntos Governamentais de Levy & Salomão Advogados.