

## Opinião

## Participação empresarial no processo legislativo

A participação de organizações empresariais no processo legislativo foi promovida a tema polêmico recentemente, frequentando os jornais em tons de escândalo. Um exemplo é a notícia de que um banco de investimentos proeminente teria apresentado através de funcionários sugestões a uma série de textos legislativos, aparentemente medidas provisórias cuja conversão em lei se discutia, ao presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. A ilação é que essas sugestões, feitas em caráter peremptório, constituiriam por si sós relações impróprias com o poder público, sem que mais nada se precisasse provar.

O banco em questão, que conheço por atender como advogado em matéria consultiva, teria incorrido em falta?

A questão é importante sob o aspecto teórico, e independentemente dos fatos específicos envolvidos, por estar ligada ao funcionamento de nosso sistema representativo. É a partir dessa premissa genérica que a abordaremos.

Diz a lógica desapaixonada que é justamente para ouvir sugestões que congressistas, no Brasil e no mundo todo, são pagos e têm o exercício do cargo facilitado por benefícios como verba de gabinete, assessores, etc. No Brasil há mesmo uma Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap), parcela mensal de abono para cobrir gastos com a abertura de escritórios, deslocamentos e outras semelhantes. Uma estrutura assim só tem sentido quando seja permitido aos congressistas consultar eleitores e não eleitores em relação às medidas que pretendam propor.

Entre os consultados não pode haver discriminação. Vale tanto a opinião de um cidadão, de uma entidade sem fins lucrativos que não deixa de representar interesses, de uma empresa privada e de uma entidade de congregação empresarial.

É isso que o artigo 45 da Constituição Federal quer dizer quando descreve os integrantes da Câmara dos Deputados, órgão que tomaremos neste texto por paradigma, como “representantes do povo”. Representantes esses que devem cumprir o artigo 5, inciso XXXIII da Constituição: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu in-

teresse particular, ou de interesse coletivo ou geral, exceto quando sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Regras que se repetem na Lei nº 12.527, de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação, toda dedicada ao tema.

O Código de Ética da Câmara dos Deputados, obedecendo a esses comandos, impõe ao deputado, como dever fundamental, “exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular”, devendo disponibilizar as informações necessárias para o acompanhamento e fiscalização de sua atividade parlamentar.

Isso significa que congressistas, como representantes, lá estão para, mais do que decidir a partir de considerações autistas, ouvir sugestões dos que sofrerão o impacto das medidas tomadas, depois de informá-los previamente de quais sejam tais medidas.

### É incorreta a tentativa de criminalizar a simples participação de particulares no processo legislativo

Exceção existe apenas em relação a matérias reservadas ou sigilosas, justamente aquelas relativas à declaração de guerra ou trânsito de forças estrangeiras pelo território nacional, ou outras especificadas em lei.

Por isso, em matérias complexas como a regulamentação financeira, é frequente a comunicação direta de sugestões pelo público ao Congresso Nacional. Recentemente, por exemplo, fiz várias sugestões sobre o projeto de regularização de recursos do exterior, que era largamente discutido pela imprensa. Isso em atendimento a pedido de associações de classe da área financeira e de suas instituições associadas. Algumas das sugestões foram acolhidas, outras não.

As sugestões atendiam a interesses diretos ou indiretos das entidades que as propuseram. As feitas por nós, gosto de pensar, atendiam também ao interesse público. Em todo caso, de surpreender seria que fossem feitas por uma parte sugestões contrárias a seus próprios interesses. Receber as sugestões, considerar os vários

ângulos envolvidos e o interesse público geral, transformando em lei o resultado, é justamente a função dos deputados e senadores do Congresso Nacional, bem como de sua numerosa assessoria parlamentar.

A licitude e mesmo conveniência para o funcionamento da democracia da defesa de interesses privados perante o Poder Legislativo é objeto de decisões clássicas da Suprema Corte Americana nos casos “Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight” e “United Mine Workers v. Pennington”, consolidando a chamada doutrina Noerr-Pennington. No primeiro caso, empresas e associação de classe de transporte rodoviário queixavam-se de campanha de persuasão, empreendida por ferrovias, usando empresa de relações públicas, para aprovar leis que consideravam desfavoráveis. No segundo, empresas de mineração de pequeno porte se insurgiam contra a atuação legislativa bem sucedida de grande empresa do setor, voltada à fixação de salário mínimo elevado para mineiros.

A Suprema Corte rejeitou as ações e considerou lícita a influência privada na atividade legislativa em ambas as decisões. Ao fazer, lembrou que não teria sentido impedir “o público de tomar posição em assuntos nos quais tenha interesse financeiro, o que privaria o governo de fonte de informação valiosa e, ao mesmo tempo, frustraria o direito de participação pública justamente na instância em que o exercício desse direito seria mais importante para os interessados”.

Ou, como expressado de forma mais sucinta na decisão, “o próprio conceito de representação depende da habilidade do público de fazer com que seus desejos sejam reconhecidos por seus representantes”. Em outras palavras, sem comunicação de interesses privados ao poder Legislativo, não há democracia.

Por tudo isso, e sem fixar a análise nas particularidades de qualquer caso específico, é incorreta a tentativa de criminalizar a simples participação de particulares no processo legislativo, sem prova direta de impropriedade.

**Eduardo Salomão Neto** é advogado em São Paulo, mestre pela Universidade de Londres, doutor e livre docente pela Universidade de São Paulo.