

**AVULSO NÃO
PUBLICADO
PARECE PELA
INCONSTITUCIO
NALIDADE NA
CCJC**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.814-B, DE 2015 **(Do Sr. Carlos Sampaio)**

Disciplina a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas, bem como estabelece procedimentos e rotinas para prevenir a prática de atos de corrupção; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação deste, e pela rejeição das Emendas de nºs 1/15 e 2/15 apresentadas na comissão (relatora: DEP. GEOVANIA DE SÁ); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inconstitucionalidade (relator: DEP. RUBENS PEREIRA JÚNIOR).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Emendas apresentadas (2)
- Parecer da relatora
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a aplicação de percentuais mínimos de publicidade para ações e programas no âmbito da União, bem como estabelece procedimentos e rotinas voltados à prevenção de atos de corrupção.

Art. 2º Durante o prazo mínimo de 15 (quinze) anos, do total dos recursos empregados em publicidade, serão investidos percentuais não inferiores a 15% (quinze por cento) pela União para ações e programas de *marketing* voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção.

§ 1º As ações e os programas de marketing a que se refere o *caput* incluirão medidas de conscientização dos danos sociais e individuais causados pela corrupção, o apoio público para medidas contra a corrupção, o incentivo para a apresentação de notícias e denúncias relativas à corrupção e o desestímulo, nas esferas pública e privada, a esse tipo de prática.

§ 2º A proporção estabelecida no *caput* deverá ser mantida em relação ao tempo de uso do rádio, da televisão e de outras mídias de massa.

§ 3º As ações e os programas de que trata este artigo deverão fomentar a ética e obedecer ao § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de modo que não configurem propaganda institucional de governo ou realizações de ordem pessoal de governantes, agentes públicos ou de quaisquer órgãos da Administração Pública.

§ 4º No prazo máximo de 2 (dois) anos da vigência desta lei, serão afixadas placas visíveis em rodovias federais, no mínimo a cada 50 (cinquenta) quilômetros e nos dois sentidos da via, as quais indicarão, pelo menos, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônica por meio dos quais poderá ser reportada corrupção de policiais rodoviários ao Ministério Público.

§ 5º Nas ações e programas de que trata este artigo, é lícito o uso de imagens e de sons que reproduzam atos de corrupção pública ativa ou passiva, nos quais o agente público foi reprovado, sendo desnecessária a identificação do envolvido.

Art. 3º A Controladoria-Geral da União e as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, ao menos pelos próximos 15 (quinze) anos, promoverão, no mínimo, 2 (dois) treinamentos anuais relacionados aos procedimentos e às rotinas que devem ser adotados diante de situações propícias à ocorrência de atos de improbidade administrativa, dentre os quais o oferecimento ou a promessa de vantagens ilícitas.

§ 1º Os procedimentos e as rotinas a que se refere o *caput* terão o objetivo de conscientizar os agentes públicos acerca de condutas racionalizantes de comportamentos ilegais, de modo que sejam neutralizados.

§ 2º A Administração Pública assegurará que, a cada 5 anos, todos os agentes públicos sejam treinados ou reciclados quanto aos procedimentos e às rotinas mencionados no *caput*.

§ 3º A Administração Pública estabelecerá, no prazo de 1 (um) ano a contar da vigência desta lei, um código de conduta que disporá, dentre outros assuntos, sobre as principais tipologias e modos de realização dos atos de corrupção relativos a cada carreira ou especialidade, assim como sobre os comportamentos preventivos recomendados, os casos nos quais haverá possibilidade de gravação audiovisual do contato com cidadãos ou com outros agentes públicos, e quais as medidas a serem adotadas pelo agente público quando se encontrar em situação de iminente prática de ato de improbidade administrativa.

§ 4º Os sítios eletrônicos do Poder Executivo da União deverão conter, em *link* apropriado e especialmente desenvolvido para esta finalidade, todos os códigos de conduta vigentes na Administração Pública.

§ 5º A Controladoria-Geral da União poderá alterar os códigos de conduta editados pelas unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, ou editá-los, no caso de não existirem.

§ 6º A Controladoria-Geral da União e as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, farão, no período estabelecido no *caput*, estudo anual das áreas da Administração Pública nas quais é mais propícia a ocorrência de corrupção, e poderão exigir, sob pena de responsabilidade, a realização de treinamentos frequentes e específicos para agentes públicos que atuam nos setores de maior risco, com a respectiva confecção de relatórios sobre sua quantidade, qualidade e abrangência.

§ 7º O Ministério da Educação, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, desenvolverá medidas e programas de incentivo, em escolas e universidades, voltados ao estudo e à pesquisa do fenômeno da corrupção, à conscientização dos danos provocados pela corrupção e à propagação de comportamentos éticos.

§ 8º Sob pena de responsabilidade do gestor no caso de omissão, a repartição pública em que se faça atendimento a cidadãos deverá conter cartazes ou outros meios de divulgação visíveis, pelos quais sejam informados os serviços cobrados e seu respectivo valor, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônica da Controladoria-Geral da União e do Ministério Público, para os quais possam ser dirigidas reclamações e denúncias.

Art. 4º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, à Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A presente iniciativa legislativa integra, com pequenas alterações, o rol de dez propostas idealizadas pelo Ministério Público Federal¹ com o fito de “promover as alterações estruturais e sistêmicas necessárias para prevenir e reprimir a corrupção de modo adequado”.

O Projeto de Lei em epígrafe almeja criar novos mecanismos voltados à defesa da moralidade pública e da probidade administrativa, quais sejam, a aplicação de percentuais mínimos de publicidade para ações e programas no âmbito da União, bem como o estabelecimento de procedimentos e rotinas voltados à prevenção de atos de corrupção (art. 1º).

Assim é que o art. 2º introduz a obrigação de um gasto mínimo de publicidade para incentivar o desenvolvimento de uma cultura contra a corrupção, a qual, infelizmente, apresenta-se como um fenômeno endêmico, cuja mudança não depende apenas de acabar ou diminuir a sensação de impunidade, como também de ações de conscientização da população e de treinamento de agentes públicos para enfrentar situações de risco sem a flexibilização de regras éticas.

Um dos mais famosos exemplos bem-sucedidos de combate à corrupção é a experiência de Hong Kong. De uma situação de corrupção endêmica nos anos 1960, Hong Kong migrou para a 17ª posição no ranking global de honestidade da Transparência Internacional, feito com base em índice de percepção de corrupção. A estratégia de Hong Kong alicerçou-se sobre três pilares.

Um deles é a investigação e punição dos culpados, afastando-se a sensação de impunidade. Os outros dois são a prevenção e a educação, que são o foco da presente medida. Em Hong Kong, houve forte campanha, feita em mídias de massa, para engajar a opinião pública na luta contra a corrupção pública e privada, não só incentivando a denúncia de atos corruptos, mas também conscientizando a população dos danos sociais e individuais decorrentes dessa prática.

A aceitação da corrupção na cultura social ocasiona sua assimilação em subculturas organizacionais. Evidência reveladora dessa conclusão é a pesquisa que mostra um índice de tolerância à corrupção política de 75%, ou seja, 75% dos brasileiros admitem que seriam capazes de cometer irregularidades em cargos públicos.

Diante desse número, não surpreende que parte relevante dos atos

¹ Disponíveis em: http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medidas-anticorrupcao_versao-2015-06-25.pdf.

corruptos – como a corrupção de policiais no trânsito ou as fraudes em licitações – começa por atos de particulares. Um exemplo claro, grave e recente da corrupção privada foi exposto pelo noticiário “Fantástico” do dia 4 de janeiro de 2015, ao divulgar a existência de uma máfia de próteses, por meio da qual médicos receberiam uma “comissão” de 20% a 30% dos valores das próteses em troca da escolha de determinadas marcas.

Por outro lado, de nada adiantaria instituir, simplesmente, auditorias e sistemas de controle se não houver uma preocupação com a mudança da cultura de corrupção social e individual, pois o homem continuará buscando e encontrando brechas para manter o velho jogo oculto sob as novas regras.

Por isso é que também são propostas medidas mais amplas e com repercussão social. Assim, paralelamente à efetividade da punição do comportamento corrupto, deve-se realizar trabalho consistente de conscientização da população acerca dos malefícios coletivos e individuais que a corrupção acarreta, bem como para que reportem comportamentos corruptos. Há várias campanhas anticorrupção no mundo que utilizaram, intensivamente, propagandas veiculadas em meios de comunicação de massa a fim de contribuir com a mudança da cultura da corrupção pública e privada.

A análise do detalhamento dos dispêndios governamentais com publicidade revela uma tendência a ampliar os gastos com a publicidade institucional (que tem por objetivo divulgar atos, obras e programas do governo), em detrimento da publicidade de utilidade pública (que visa informar e orientar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios reais).

Com efeito, comparando-se as Leis Orçamentárias Anuais de 2013 e 2014, verifica-se que a previsão de gastos com a primeira modalidade cresceu 33,8%, passando de R\$ 202,8 milhões em 2013 para R\$ 270,1 milhões em 2014. Já a publicidade voltada à utilidade pública teve seu orçamento reduzido de R\$ 728,7 milhões em 2013 para R\$ 592,2 milhões em 2014. De qualquer sorte, o gasto do Governo Federal com publicidade, apenas para a Administração Pública Direta (excluindo-se as empresas públicas), alcançaria R\$ 863,4 milhões em 2014.

Assim, é factível especificar que uma parcela desses recursos seja direcionada a campanhas de prevenção à corrupção, como faz a proposta alinhavada no art. 2º.

A proposta de alocação de um percentual dos recursos gastos em propaganda tem, ainda, o condão de melhor especificar o destino do orçamento de publicidade, o qual, muitas vezes, já é, por si só, fonte de corrupção – consoante visto a partir do julgamento da Ação Penal 470 (“Mensalão”) em relação ao desvio de recursos promovido por meio de verbas publicitárias pagas à empresa SMP&B,

do condenado Marcos Valério de Souza.

Evitando-se possíveis questionamentos acerca da legitimidade e da licitude do uso de imagens e de sons de casos concretos de corrupção, o § 5º introduzido no art. 2º expressamente dispõe que é desnecessária a identificação de criminosos na propaganda institucional contra a corrupção, de modo que aconteça uma ponderação com o princípio constitucional da intimidade.

A inspiração da norma do aludido § 5º é que o impacto das ações de *marketing* é maior quando se correlaciona a mensagem a casos concretos de conhecimento público. De fato, o impacto da publicidade será maior se o cidadão entender que atos de corrupção do dia a dia podem ser tão nefastos quanto aqueles vistos nos grandes escândalos de corrupção.

Já o § 4º proposto no art. 2º busca dar solução para uma das maiores dificuldades no combate à corrupção policial, que é a relutância do cidadão em noticiar a corrupção da polícia à própria polícia, dando publicidade ao órgão externo para o qual o cidadão pode comunicá-la. A realização da comunicação ao Ministério Público justifica-se porque foi ele consagrado na Constituição Federal como a Instituição responsável pelo controle externo da atividade policial.

Ao mesmo tempo, o destaque no texto para esse assunto, assim como a obrigatoriedade de placas contendo a informação em rodovias, justificam-se porque a corrupção de trânsito em rodovias é uma das mais notórias tipologias de corrupção brasileiras, daí que, enquanto não for eficazmente combatida, será difícil mudar o índice de percepção da corrupção no Brasil.

O art. 3º, por sua vez, exige a realização de treinamentos e o estabelecimento de regras específicas contra a corrupção, realizados por órgãos internos e externos de prevenção e combate à corrupção, o que tem por escopo modificar subculturas organizacionais voltadas a essa prática ilícita.

Nesse sentido, o dispositivo prevê a realização de cursos periódicos a agentes públicos, para que se conscientizem sobre as atitudes a tomar diante da oferta direta de vantagens por particulares ou em face de situações que potencialmente possam caracterizar atos de corrupção. Os cursos objetivam, também, neutralizar as racionalizações, isto é, os processos psicológicos nos quais o agente busca justificativas para a aceitação de comportamentos ilegais. Paralelamente, o artigo prevê a edição e a publicidade de códigos de conduta para regular o comportamento dos agentes públicos.

O estabelecimento de regras claras sobre corrupção e o treinamento dos agentes públicos constituem a base para qualquer programa efetivo de *compliance*, o que vem sendo objeto de atenção mundial. Nessa linha, em países onde o estudo das regras de integridade é mais avançado, a comunicação e o

treinamento adequados figuram, inclusive, como balizadores do efetivo comprometimento das organizações com a prevenção à corrupção.

Na mesma direção, o § 7º do art. 3º estimula o ensino e o debate da ética em escolas e universidades, contribuindo com a formação de uma cultura contra a corrupção.

Por fim, o § 8º do mesmo artigo atende a uma recomendação internacional no combate à corrupção, qual seja, dar visibilidade à existência de valores a serem pagos por serviços em repartições públicas. A disseminação da informação sobre a gratuidade ou a necessidade de pagar algum valor cria um ambiente de transparência e evita que o cidadão entenda que está sendo cobrado indevidamente quando o valor é devido, ou que o agente público possa cobrar o cidadão por um serviço gratuito.

Pela importância da medida legislativa proposta, solicito o apoio dos ilustres Pares.

Sala das Sessões, em 27 de agosto de 2015.

Dep. Carlos Sampaio
PSDB/SP

<p align="center">LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC</p>

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

.....

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

.....

CAPÍTULO VII
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I
Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [*\("Caput" do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003\)*](#)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)*](#)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; [*\(Inciso com*](#)

redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\(“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de

seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

.....

LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013

Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
 DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.

§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.

.....

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

EMENDA Nº 1

O art. 2º do PL nº 2.814, de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º.....
.....

§ 3º As ações e os programas de que trata este artigo deverão fomentar a ética e obedecer ao § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de modo que não configurem propaganda institucional de governo ou realizações de ordem pessoal de governantes, agentes públicos ou de quaisquer órgãos da Administração Pública ou do Ministério Público.

§ 4º No prazo máximo de 2 (dois) anos da vigência desta lei, serão afixadas placas visíveis em rodovias federais, no mínimo a cada 100 (cem) quilômetros e nos dois sentidos da via, as quais indicarão, pelo menos, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônica por meio dos quais poderá ser reportada corrupção de policiais rodoviários às respectivas corregedorias e ouvidorias responsáveis pela apuração.

§ 5º Nas ações e programas de que trata este artigo, somente é lícito o uso de imagens e de sons que reproduzam situações simuladas de corrupção pública ativa ou passiva, sendo vedada utilização de imagem, nome ou qualquer outra forma de identificação de pessoa.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a aperfeiçoar o texto do projeto com relação a questões pontuais.

No § 3º do art. 2º apenas promovemos o acréscimo da vedação de propagando institucional do Ministério Público, haja vista que não se pode imputar exclusivamente ao Poder Executivo a utilização de recursos públicos para veiculação de propaganda

institucional, de modo que tal vedação deve se estender a todos os órgãos e instituições.

No § 4º do art. 2º apenas alteramos de 50 para 100 quilômetros o espaçamento entre as placas de sinalização com os contatos para denúncia contra atos de corrupção eventualmente praticados por policiais rodoviários, e incluímos as corregedorias e ouvidoria das polícias para receber a reclamação, já que são os órgãos encarregados das apuração de eventuais irregularidades funcionais.

No § 5º do art. 2º corrigimos o texto no sentido de não se utilizar as imagens de pessoas sem sua autorização, pois o dispositivo citado deixa transparecer que imagens de pessoas, ainda que praticando supostos atos de corrupção, possam ser usados como **propaganda**, chegando a ser desproporcional, abusivo e violador dos direitos individuais à privacidade e intimidade tal pretensão.

Sala da Comissão, 22 de setembro de 2015.

Deputado FAUSTO PINATO

PRB/SP

EMENDA Nº 2

O PL nº 2.814, de 2015, passa a vigorar acrescido do art. 4º com a seguinte redação, renumerando-se os demais:

“Art. 4º Os Tribunais e Conselhos de Contas disponibilizarão telefone e link em sítio eletrônico, para que o cidadão possa relatar fatos que possam caracterizar corrupção ou outro tipo de ato ilícito contra a administração ou o patrimônio público praticado por particular, agente público ou membro de qualquer poder e do Ministério Público.

Parágrafo único. No caso de atos ilícitos praticados por membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, as denúncias serão remetidas ao Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas na sua área de atuação e com relação a atos envolvendo recursos públicos.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a acrescentar um novo artigo ao texto do projeto,

dispondo sobre a disponibilização de telefone e site da internet dos Tribunais de Contas para o cidadão apresentar denúncias de má utilização de recursos públicos, que representam uma das mais graves formas de corrupção.

Logo, o disposto nesta emenda nada mais é do que a materialização daquilo que já está estampado na Constituição Federal, em seu artigo 74, §§ 1º e 2º. Vejamos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Tendo em vista que o presente projeto visa a estabelecer medidas de prevenção à corrupção, esta emenda promoverá um reforço importante ao escopo da proposta.

Sala da Comissão, 22 de setembro de 2015.

**Deputado FAUSTO PINATO
PRB/SP**

I - RELATÓRIO

A proposição acima indicada determina que, durante quinze anos, 15% do total dos recursos empregados em publicidade pela União sejam investidos em ações e programas de marketing que visem estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção.

Durante o referido prazo, a Controladoria-Geral da União e as unidades específicas de correição dos Ministérios, das autarquias e das fundações públicas, promoverão no mínimo dois treinamentos anuais sobre os procedimentos a serem adotados diante de situações propícias à ocorrência de atos de improbidade administrativa. No prazo de um ano, cada unidade de correição deverá expedir código de conduta com as principais tipologias e modos de realização dos atos de corrupção, para cada carreira ou especialidade, especificando os comportamentos preventivos recomendados e as hipóteses em que o contato com cidadãos ou outros

agentes públicos poderia ser gravado.

No prazo de dois anos, deverão ser afixadas placas a cada 50 quilômetros, nos dois sentidos das rodovias federais, indicando o telefone, página na Internet e correio eletrônico, por meio dos quais a corrupção de policiais rodoviários poderá ser reportada ao Ministério Público.

O Ministério da Educação e a Controladoria-Geral da União desenvolverão medidas e programas de incentivo, em escolas e universidades, voltados ao estudo e à pesquisa do fenômeno da corrupção, à conscientização dos danos por ela provocados e à propagação de comportamentos éticos.

A Justificativa da proposta consigna que a mesma foi inspirada nas medidas contra a corrupção propostas pelo Ministério Público Federal. E cita a experiência de Hong Kong, que, por meio de estratégia amparada na punição dos culpados, na prevenção e na educação, passou de uma situação de corrupção endêmica, nos anos 1960, a uma posição de destaque no ranking de honestidade da Transparência Internacional.

Foram apresentadas duas emendas no curso do prazo regimental. Após a manifestação deste colegiado sobre o mérito da proposição, a mesma segue para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise da juridicidade.

II - VOTO DA RELATORA

A corrupção tornou-se um dos maiores problemas nacionais, tanto por seus aspectos morais quanto por seus efeitos materiais. Enquanto o Erário estiver sujeito ao vilipêndio, a qualidade dos serviços públicos estará comprometida pela escassez de recursos financeiros. Por conseguinte, é imprescindível que o Estado promova ações em favor da moralidade pública.

A proposta de fixar um percentual mínimo das despesas com publicidade estatal para promoção de campanhas para reverter a tolerância social à corrupção é original e procedente. A par de se punir os atos apurados, há de se prevenir tais práticas, mediante alteração da realidade cultural.

Meritório, nesse sentido, o projeto sob parecer. Dito isso, passa-se a apreciar as duas emendas apresentadas.

A Emenda nº 1 promove as alterações do art. 2º comentadas a seguir.

Ao § 3º seria acrescida menção ao Ministério Público. Como a instituição já é abrangida pela expressão “Administração Pública”, a medida seria inócua.

A distância mínima das placas nas rodovias federais seria aumentada de 50 km para 100 km, e as denúncias seriam direcionadas às corregedorias ou ouvidorias competentes, em lugar de ao Ministério Público. Conforme consigna o Autor da proposta, é nítida a resistência da população em denunciar à própria polícia os ilícitos cometidos por policiais. Em muitos casos, tem-se a sensação de que o corporativismo acaba prevalecendo. Descarta-se, por tal razão, a aventada alteração do § 4º.

A autorização de utilização de registros visuais e sonoros de atos de corrupção em peças publicitárias seria substituída pela determinação de utilização apenas de situações simuladas, com vedação à identificação de pessoas específicas. Ao justificar seu projeto, o Autor ponderou que o impacto das ações de *marketing* é maior quando a mensagem é associada com casos concretos, de conhecimento público. Ademais, o dispositivo já dispensa a identificação dos criminosos. Rejeita-se, portanto, a alteração do § 5º.

A Emenda nº 2 pretende acrescentar ao projeto artigo determinando que os Tribunais e Conselhos de Contas disponibilizem telefone e link por meio dos quais poderiam ser noticiados atos ilícitos praticados contra a administração ou o patrimônio público. A emenda extrapola o escopo do projeto de lei, adstrito à esfera federal. Aliás, a autonomia dos entes federados, consagrada em foro constitucional, repudia a interferência, mediante lei federal, na organização de órgão estadual ou municipal. Inviável, portanto, o acolhimento da emenda.

Pelo exposto, voto pela integral aprovação do Projeto de Lei nº 2.814, de 2015, e pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em 26 de outubro de 2015.

Deputada **GEOVANIA DE SÁ**
Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 2.814/2015, e rejeitou as Emendas 1/2015 e 2/2015 da CTASP, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Geovania de Sá.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Benjamin Maranhão - Presidente, Aureo, Silvio Costa e Geovania de Sá - Vice-Presidentes, Ademir Camilo, Augusto Coutinho, Daniel Almeida, Daniel Vilela, Erika Kokay, Gorete Pereira, Leonardo Monteiro, Luiz Carlos Busato, Luiz Carlos Ramos, Roberto Sales, Vicentinho, Walney Rocha, Adilton Sachetti, Alexandre Baldy, Cabo Sabino, Laercio Oliveira, Lelo Coimbra, Lucas Vergilio, Nelson Marchezan Junior, Roney Nemer e Sergio Vidigal.

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei ora analisado, apresentado pelo Deputado Carlos Sampaio, estabelece diversos procedimentos voltados ao combate à corrupção no cenário nacional. Em síntese, podemos citar, dentre as inovações, as seguintes medidas:

- a) pelo prazo de quinze anos, obrigatoriedade, por parte da União, de investimento em ações e programas de marketing voltados ao estabelecimento de uma cultura de intolerância à corrupção, no montante mínimo de 15% do total de recursos investidos em publicidade por aquele ente federativo (art. 2º, caput);
- b) afixação de placas visíveis em rodovias federais, no mínimo a cada cinquenta quilômetros, indicando o número telefônico, o sítio eletrônico e o endereço de *e-mail* por meio dos quais poderá ser notificada a corrupção praticada por policiais rodoviários ao Ministério Público (art. 2º, § 4º);
- c) pelo prazo de quinze anos, obrigatoriedade, por parte da Controladoria Geral da União e unidades de correição dos Ministérios, bem como suas autarquias e fundações, de

- promoção de, no mínimo, dois treinamentos anuais relacionados aos procedimentos a ser adotados diante de situações propícias à ocorrência de improbidade administrativa (art. 3º, caput);
- d) obrigatoriedade, pela Administração Pública, de, a cada cinco anos, proporcionar o treinamento citado no item anterior à totalidade dos agentes públicos (art. 3º, § 2º);
 - e) criação, pela Administração Pública, no prazo de 1 (um) ano, de um código de conduta, dispondo, em síntese, sobre atos de corrupção relativos a cada carreira (art. 3º, § 3º);
 - f) obrigatoriedade, por parte do Poder Executivo, de divulgar, em seus sítios eletrônicos, por meio de *link* específico, todos os códigos de conduta vigentes na Administração Pública (art. 3º, § 4º);
 - g) possibilidade de alteração dos referidos códigos de conduta pela Controladoria-Geral da União (art. 3º, § 5º);
 - h) obrigatoriedade de realização, por parte da Controladoria-Geral da União e das unidades de correição dos Ministérios, de estudo anual a respeito das áreas da Administração Pública mais propícias a atos de corrupção (art. 3º, § 6º);
 - i) obrigatoriedade, por parte do Ministério da Educação, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, de desenvolver medidas e programas de incentivo, em escolas e universidades, voltados ao estudo e à pesquisa do fenômeno da corrupção, à conscientização dos danos provocados pela corrupção e à propagação de comportamentos éticos (art. 3º, § 7º);
 - j) determinação para que os gestores de repartições públicas, sob pena de responsabilidade, coloquem cartazes ou outros meios de divulgação visíveis, pelos quais sejam informados os serviços cobrados e seu respectivo valor, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônicas da Controladoria-Geral da União e do Ministério Público, para os quais possam ser dirigidas

reclamações e denúncias (art. 3º, § 8º).

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e segue tramitação ordinária. Foi distribuída para exame de mérito à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

Na CTASP, foi aprovado por Unanimidade o Parecer da Relatora, Dep. Geovania de Sá, pela aprovação do Projeto de Lei e pela rejeição da Emenda 1/2015 e da Emenda 2/2015, ambas apresentadas naquele Colegiado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.814, de 2015.

Passemos à análise da constitucionalidade da matéria.

Não obstante o louvável mérito do projeto, pelo qual desde já parabenizamos seu nobre Autor, a proposição esbarra em insuperáveis vícios, com impactos diretos no exame de sua constitucionalidade.

Como se demonstrou no relatório que antecedeu a este Voto, todo o projeto se baseia no estabelecimento de atribuições a órgãos da Administração Pública, especialmente àqueles pertencentes à estrutura do Poder Executivo, com destaque para a Controladoria-Geral da União.

Como é sabido, não se pode atribuir competência a órgão do Poder Executivo por meio de lei originada no Poder Legislativo sem violar o art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal. As medidas cogitadas pelo projeto, a maioria delas extremamente desejável, teriam que partir, por imperativo constitucional, do Chefe do Poder Executivo Federal, qual seja, o Presidente da República.

Além disso, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no sentido de que a apresentação, por parlamentar, de projeto de lei que remodele atribuições de órgãos da administração pública viola também o princípio da separação dos poderes.

Em consequência, não resta outra opção senão apontar a inconstitucionalidade formal (por vício de iniciativa) e material (por ofensa ao

princípio da separação dos Poderes) do Projeto de Lei nº 2.814, de 2015, nos termos, respectivamente, do art. 61, § 1º, II, “e” e do art. 2º, todos da Constituição Federal, restando prejudicada a análise dos demais aspectos atinentes a esta Comissão.

Em face do exposto, **votamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.814/2015.**

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.814/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rubens Pereira Júnior.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Pacheco - Presidente, Alceu Moreira, Daniel Vilela e Marcos Rogério - Vice-Presidentes, Adelson Barreto, Alessandro Molon, Benjamin Maranhão, Bilac Pinto, Carlos Bezerra, Carlos Marun, Chico Alencar, Cleber Verde, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Delegado Éder Mauro, Domingos Neto, Evandro Gussi, Expedito Netto, Fabio Garcia, Fábio Sousa, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Francisco Floriano, Genecias Noronha, Hildo Rocha, Hissa Abrahão, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, José Mentor, Júlio Delgado, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luiz Couto, Magda Mofatto, Milton Monti, Osmar Serraglio, Patrus Ananias, Paulo Teixeira, Rogério Rosso, Ronaldo Fonseca, Rubens Bueno, Rubens Pereira Júnior, Silvio Torres, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Toninho Pinheiro, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, André Abdon, Arnaldo Faria de Sá, Bacelar, Celso Maldaner, Gonzaga Patriota, Jerônimo Goergen, João Fernando Coutinho, João Gualberto, Lincoln Portela, Major Olimpio, Mário Negromonte Jr., Moses Rodrigues, Nelson Pellegrino, Pastor Eurico, Pr. Marco Feliciano, Reginaldo Lopes, Rodrigo de Castro e Soraya Santos.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2017.

Deputado RODRIGO PACHECO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO