



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007

Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

Autor: Deputado CARLOS ZARATTINI
Relator: Deputado CESAR COLNAGO

I - RELATÓRIO

O Projeto de lei nº 1202, de 2007, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, pretende disciplinar a atividade de "lobby", definindo essa como *“o esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros”*.

A proposição foi examinada, preliminarmente, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que opinou unanimemente por sua aprovação, nos termos do parecer do relator, Deputado Milton Monti.

A matéria foi objeto de audiência pública nesta Comissão, realizada no dia 31 de agosto de 2011, que teve como convidados o ex-senador e ex-vice-presidente da República, Marco Maciel; a Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug, advogada e professora de Direito Constitucional; o Dr. Arnaldo Godoy, Consultor -Geral da União e o Dr. Caio Leonardo Rodrigues, representante da Ordem dos Advogados do Brasil.

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria de forma terminativa, conforme o art. 54 do Regimento Interno da Câmara



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

dos Deputados, bem como sobre seu mérito conforme novo despacho do Presidente da Casa, em deferimento ao Requerimento nº 4.602/2012 do relator neste órgão técnico.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Inicialmente é importante destacar que a atividade do lóbi – do inglês lobby, corredor - está ligada à noção de democracia participativa estabelecida na Constituição de 1988 pelos diversos dispositivos que garantem a atuação da sociedade civil organizada, por meio de associações e da participação dos cidadãos nos processos de decisão, na administração e fiscalização da administração pública e dos bens públicos. Nesse sentido, Paulo Novais¹, em artigo intitulado “*Democracia Participativa na Constituição de 1988*” afirma que são instrumentos da democracia participativa toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, de modo individual ou coletivo, dos atos da administração; todo e qualquer ato de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública; todas as formas que objetivem dar mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta participação popular.

A Constituição dispõe sobre a participação popular em seu art. 5º, nos incisos de nºs XVII, que dispõe sobre a plena a liberdade de associação para fins lícitos; XVIII, que dispõe sobre a criação de associações, vedando a interferência estatal no funcionamento dessas e das cooperativas; XXI, que prevê a possibilidade das entidades associativas representarem seus filiados judicial ou extrajudicialmente; XXXIII, que trata sobre o direito de receber informações dos órgãos públicos e



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

XXXIV, que dispõe sobre o direito de petição. O art. 37 da Carta Magna, em seu parágrafo 3º, também contempla a participação dos usuários na administração pública direta e indireta.

A propósito, Gabriel Rodrigues Coelho² afirma que:

“... se a Constituição Federal estabelece como direito do cidadão a livre criação de associações e que essas associações estipulem um indivíduo (ou alguns indivíduos) para se manifestarem em nome dos seus membros, receberem informações dos órgãos públicos sobre os assuntos de interesse da associação e fazer exercício do direito de petição para a defesa dos mesmos, a Constituição de 1988 clarifica qualquer margem de dúvida que exista sobre o direito de atuação do lobista dentro dos órgãos públicos.”

De qualquer modo é importante destacar que a atuação do lobista, em face dos comandos constitucionais, depende mais da organização da sociedade civil, das associações e entidades privadas, do que da existência de lei específica sobre o assunto, uma vez que a Constituição já garante ampla participação da sociedade na gestão pública. Parece ingênuo imaginar que a regulamentação do lóbi evitará o cometimento de crimes como tráfico de influência, corrupção, prevaricação, entre outros, até porque esses crimes já estão tipificados na Lei.

O exercício da atividade do lóbi não deve ser regulamentado meramente pela satisfação de termos uma legislação sobre o tema. Essa legislação tem que contribuir para melhorar as relações institucionais, abrir dutos de participação à sociedade e clarificar as relações de grupos de interesses com o Poder Público. Do mesmo modo não se pode falar em regulamentação da atividade simplesmente porque os Estados Unidos ou outros países o fizeram. É preciso levar em conta a

¹MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. *Democracia Participativa na Constituição Brasileira*. In Revista de Informação Legislativa do Senado Federal. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

²COELHO, Gabriel Rodrigues; Junqueira, Ana Claudia S. Lobby no Brasil: Uma Análise Sobre o Caso Brasileiro e as Tentativas de Regulamentação da Atividade. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigos/lobby-no-brasil-uma-analise-sobre-o-caso-brasileiro-e-as-tentativas-de-regulamentacao-da-atividade/>. Acessado em 25/09/2011.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

cultura brasileira e o atual estágio de participação dos cidadãos e, mais especificamente das entidades da sociedade civil, sob pena de aprovarmos uma lei que sirva para outro país e não para o Brasil.

Ainda assim, é importante observar que poucos países no mundo regulamentaram de fato a atividade. Os Estados Unidos foram os pioneiros, com o ato de 1946 que tratava do lóbi no Legislativo e vigorou até 1995, quando entrou em cena outra lei englobando o Poder Executivo. O principal foco do ato de 1946 foi a exigência do registro dos lobistas e a divulgação de seus gastos como forma de inibir os excessos do lóbi. No entanto, a legislação jamais alcançou o resultado esperado. Com relação ao registro, a literatura existente aponta que apenas cerca de 30% dos lobistas foram registrados. Quanto à publicação dos gastos para fiscalização do público em geral, sua divulgação no Diário Oficial não produziu o resultado esperado, e o meio de divulgação eleito nunca despertou interesse da sociedade.

A Lei de 1995 que substituiu o diploma anterior expandiu as exigências de registro e divulgação dos gastos para o Poder Executivo, sendo que a divulgação passou a ser na internet. Por fim, nova Lei, de 2005, buscou complementar o diploma de 1995 acrescentando exigências relativas à transparência, ao registro e à prestação de contas. Conforme assinala Ricardo José Pereira Rodrigues³, nos Estados Unidos,

“A legislação optada, ao longo da história no país, tem se limitado a regulamentar a divulgação das atividades do lobby. A transparência tem sido realçada pelos legisladores como a solução mais democrática para os problemas oriundos das atividades do lobby. De fato, trata-se do remédio menos doloroso. Talvez seja o caminho de maior consenso entre os legisladores.”

Na verdade, a maioria dos países que trata do tema formalmente prevê apenas a existência de um registro ou credenciamento. Luigi Graziano⁴, cientista político, afirmou na Revista de Ciências Sociais que, no tocante à regulamentação do

³ O texto consta do estudo do Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, realizado pelo Sr. Ricardo José Pereira Rodrigues, sob o título: A Regulamentação do Lobby em perspectiva comparada: a experiência dos Estados Unidos. P. 14.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

lobby, “*fora dos Estados Unidos existe apenas um lugar onde o lobby tem um papel mais ou menos aceitável no arsenal da política: Bruxelas*”. E continua: “*Os Estados Unidos estão entre os quatro ou cinco países que tentaram regulamentar por lei a prática do lobby... Apesar de notoriamente ineficaz (apenas uma pequena parcela dos 15 mil lobistas profissionais de Washington são registrados), a Lei Federal de Regulamentação do Lobby, de 1946, ajudou a institucionalizar a prática*”. (Grifo nosso)

A regulamentação do lóbi, mesmo que de modo incipiente, tem como núcleo princípios que a administração pública brasileira já adotou e incorporou em diversos diplomas, como a moralidade, a transparência, a imparcialidade, a vedação de percepção de vantagens indevidas. Caberia, portanto, acrescentar somente a necessidade de cadastro dos lobistas e, eventualmente, disciplinar as audiências desses.

Para a regulamentação da atividade seria então necessário que a concepção de lóbi seja diversa daquela de mera participação democrática do cidadão ou de entidade nas atividades do Legislativo ou dos outros Poderes. A noção de lóbi deve considerar uma participação especializada de pessoas físicas ou jurídicas, com elementos técnicos, estratégias definidas, e como atividade contínua sob pena de restringir direito constitucional da sociedade em geral, que se interessa em participar, de alguma forma, das decisões do Poder Público. Andréa Oliveira⁵ afirma, sobre a especialização da atividade do lóbi, que além da pressão, o lobista busca exercer as seguintes funções:

- a)** identificação do problema e do objetivo pretendido pelo cliente;
- b)** construção e compreensão do cenário político brasileiro atual;
- c)** monitoramento legislativo ou tracking;
- d)** análise do monitoramento legislativo;
- e)** monitoramento político;
- f)** criação da estratégia de ação, que

⁴ GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1997, vol.12, n.35 ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>

⁵ OLIVEIRA, Andréa. C. J. *Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: 2004.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

consiste em identificar como resolver o problema do cliente, apresentando proposição, projeto de lei ou emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais ou visitas às instalações do cliente; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos; e g) execução do corpo-a-corpo, estagio em que o lobista e seu cliente devem procurar aliados e inimigos de seu interesse, a fim de convencê-lo a contribuir para o alcance do fim pretendido.

Creemos que a regulamentação da atividade não pode ter os mesmos parâmetros para representantes de interesses de instituições privadas e de órgãos públicos, na medida em que os interesses são, via de regra, totalmente diferenciados. Quando o Ministério da Educação, por exemplo, envia representantes para atuarem junto ao Legislativo, em suas comissões técnicas, dando informações, subsídios, informando sobre o posicionamento do órgão quanto às matérias em discussão a parlamentares, ali estão por um interesse público, emanado de um órgão estatal, atividade que não deve ser restringida, salvo dentro dos parâmetros internos de cada órgão para regular sua política de segurança ou de acesso, diferentemente de um representante de interesses privados. Portanto, a entidade privada não poderá ter o mesmo tratamento que o órgão público, sem contar que representante de órgão público possui vínculo com o Estado, não se configurando como lobista em si mesmo.

A regulamentação do lóbi deve estar dentro do espectro amplo de participação popular legítima e de coerência com a legislação, para que tenha o menor sentido jurídico e pragmático, devendo ainda observar o seguinte:

- a)** Tratar da atividade sem comprometer direito constitucional garantido;
- b)** Tratar os órgãos do poder público e seus representantes de modo diferenciado das entidades e/ou instituições privadas;



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

c) Regular a atividade de modo a não inviabilizar seu exercício, e muito menos constranger o Poder Público com detalhes que emperrem o andamento dos processos legislativo ou administrativo;

d) Não regular o processo legislativo, visto que há instrumento legal apropriado para tal: a Resolução;

e) Evitar imiscuir-se em assuntos internos de órgãos de outro poder, ou atribuir-lhes competências, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

f) Tratar especificamente das atividades do lobista para não recriar tipos penais ou proibir práticas já sancionadas pela legislação; e

g) Impor sanções perante o descumprimento da legislação, remetendo, quando for o caso, à legislação pertinente.

Feitas essas observações, passamos a analisar pontualmente o Projeto de Lei nº 1202/2007.

A iniciativa do Deputado Carlos Zarattini é oportuna, posto que viabiliza a regulamentação da atividade do lóbi, a qual vem de longa data exigindo posicionamento desta Casa para dar mais transparência às relações dos grupos de pressão com o Poder Público.

No entanto, o projeto necessita de ajustes por apresentar alguns problemas, quais sejam:

► **Com relação à ementa e ao art. 1º:**

A ementa prevê que o projeto “*disciplina a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências*”. Tanto a ementa quanto o caput do art. 1º estendem o projeto **aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal**, ferindo o art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Constituição Federal, violando iniciativa legislativa privativa do presidente da República - matérias



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal.

Conforme observa Hely Lopes Meirelles, “[...] *a privatividade de iniciativa do Executivo torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, porque as prerrogativas constitucionais são irrenunciáveis por seus titulares*”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 448).

Portanto, é importante sanar essa inconstitucionalidade e alterar a redação para indicar que a aplicação da lei se restringe aos atos, decisões ou elementos (dos atos ou decisões) sujeitos à discricionariedade da Administração Pública, pois em se tratando de ato vinculado ou a elemento vinculativo “*a Administração Pública não possui liberdade alguma, posto que a lei já regulou, antecipadamente, em todos os aspectos o comportamento a ser adotado*”⁶.

Vale destacar ainda, que a palavra lóbi assumiu conteúdo semântico pejorativo, confundindo-se por vezes com atividade vinculada à corrupção. O lobista hoje é compreendido, principalmente pela população média, como aquele que promove negociatas e que é parasita da burocracia. Devido à dinamicidade da língua, que faz os vocábulos adquirirem enorme plasticidade, inclusive com variação de região para região, talvez não seja interessante impor, por meio de lei, alteração de sentido na palavra lóbi, que tende a consagrar-se na sociedade como termo pejorativo.

Essa realidade parece ter sido percebida também na Comunidade Europeia, que em vez de adotar uma “*lei do lóbi*”, preferiu nomear como “Código de Conduta dos Representantes de Interesses”, ou “*CODE OF CONDUCT FOR INTEREST REPRESENTATIVES*”⁷, vez que também naquele continente há críticas quanto à formalização da atividade do lóbi. Entendemos que cabe modificação na redação da ementa e do art. 1º para retirar a possibilidade de interpretação pejorativa da regulamentação da atividade.

⁶ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ed. Malheiros, São Paulo, 2001. P. 381.

⁷ Acessível em http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

► **Com relação ao art. 2º:**

O art. 2º conceitua oito termos ou expressões que, em tese, seriam utilizados ao longo do projeto. Contudo, três desses termos não são encontrados em lugar algum do texto da proposição, salvo na conceituação. Para ajustar a técnica legislativa, e evitar injuridicidade em face da inocuidade do dispositivo, é necessária a exclusão desses termos cujos conceitos não são aproveitados no Projeto.

O mesmo art. 2º, em seu inciso I, alínea “b”, define *decisão administrativa* como “*toda e qualquer deliberação de agente público*” que envolva “*a realização de despesa pública ou a sua modificação*”. Como o art. 3º, por sua vez, prevê que “*As pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de **decisão administrativa** ou legislativa, deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação, ao qual caberá o seu credenciamento*”, deixa claro que o projeto dá total legalidade à conduta de influenciar realização de despesa pública, posto que inclui essa atividade como própria do “lobista” para influenciar a decisão administrativa, se combinados os dois dispositivos.

Ocorre que a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), em seu art. 9º, inciso IX, define como ato de improbidade administrativa “*perceber vantagem econômica para **intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza.***” (grifo nosso) Desse modo o projeto se contrapõe à lei de improbidade, permitindo prática atualmente tipificada como crime.

Não cabe aqui argumento de que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica a terceiros, tendo em vista que em seu art. 3º se prevê que “*As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.*”

Nesse sentido, o projeto vai de encontro aos princípios da Lei de Improbidade ao permitir ao “lobista” influenciar a realização de despesa pública.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

► **Com relação ao art. 3º:**

a) O § 1º do art. 3º cria competências para órgão do Poder Executivo, elegendo a Controladoria Geral da União para o credenciamento, incorrendo em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, devendo ser suprimido;

b) O § 2º equipara representantes de órgãos públicos a pessoas e entidades particulares para atuação no Legislativo. Ora, representantes de órgãos públicos, via de regra, são funcionários do Estado e defendem interesse público relativo ao órgão no qual trabalham, não podendo ser igualados a lobistas privados, principalmente para efeito dos parágrafos seguintes do mesmo artigo;

c) O § 3º prevê que cada órgão ou entidade poderá indicar até dois representantes junto aos órgãos públicos (um titular e outro suplente), numa intromissão indevida nos demais poderes, que poderão entender necessitar de número maior ou menor de representantes; ademais a aplicação desta regra aos órgãos públicos parece desarrazoada. A Câmara dos Deputados, por exemplo, pode entender que, em virtude do funcionamento das Comissões, o Ministério da Justiça poderá cadastrar 3 ou mais representantes (que o projeto, equivocadamente, equipara a lobista) e não apenas dois. O mesmo raciocínio serve para os demais poderes com suas especificidades.

d) O § 8º exige que os representantes façam curso de formação específico, com matérias de direito constitucional, regimental, ética e prestação de contas. Como não se trata de regulamentação de profissão, não cabe a exigência de curso de formação por particulares. Um lobista pode ser médico, advogado, administrador, etc., e essa é sua profissão. O lóbi é uma atividade exercida pontualmente, em determinado momento, na defesa de interesse específico.

► **Com relação ao art. 5º:**

O art. 5º prevê que as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão solicitar aos órgãos da Administração Pública Federal do Legislativo, Executivo e Judiciário, sua participação em audiência pública. Esse dispositivo não inova no ordenamento, tendo em vista que já é possível solicitar audiência.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

A prática legislativa tem demonstrado que, sempre que há interesse de uma ou mais entidades, ou mesmo de órgão público, em determinadas matérias, são solicitadas audiências públicas pelos próprios parlamentares e, inúmeras vezes, encaminhados por escrito a parlamentares ou à secretaria da Comissão, arrazoados no sentido de, utilizando de garantia constitucional expor situações que possam auxiliar no encaminhamento de proposições.

O § 1º do artigo, num excesso de detalhismo e interferência indevida em procedimentos internos dos órgãos da Administração, prevê que quando da realização de audiência pública essa terá no máximo seis expositores e, havendo mais de 3 (três) entidades opositoras ou defensoras, que solicitem sua participação em audiência, a seleção deverá ser feita mediante sorteio.

É injurídico qualquer dispositivo que proceda invasão dessa natureza em procedimentos internos nos órgãos da Administração pública. Não é difícil perceber que a Administração pública ficaria totalmente engessada de modo que não poderá ouvir, por exemplo, representantes de todos os setores envolvidos em determinada matéria, visto o estabelecimento de no máximo seis expositores. E ainda, estaria obrigada a fazer sorteio para excluir uma ou mais entidades, quando houver vários interessados.

O detalhismo e a invasão de competência do projeto chegam ao ponto de determinar que, na hipótese de serem convidadas pessoas domiciliadas fora do Distrito Federal, para participar de audiência pública, os convites deverão ser expedidos, no mínimo, cinco dias úteis antes da realização.

A título de exemplo, o Código de Conduta dos Representantes de Interesses da União Europeia resume-se a apenas 7 regras e uns poucos princípios: *da abertura, da transparência, da honestidade, da integridade e da imparcialidade*, e remetendo-os ao Estatuto dos Funcionários, ao Código de Conduta dos Comissários e ao Código de Boa Conduta Administrativa, que em tese equivalem à nossa lei de Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ao regime jurídico dos servidores



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

públicos civis da União (Lei 8.112/1990) e ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto 1.171/1994).

► Com relação ao art. 6º:

O art. 6º trata do processo legislativo, subordinando indevidamente a atividade legislativa a procedimentos atinentes à atividade do lóbi, proibindo a apresentação de Relatório ou voto pelo relator quando esse não propiciar igual oportunidade às partes interessadas na matéria – a favor e contra -, pessoa física ou jurídica, credenciada para o exercício de atividades de lóbi.

Tal dispositivo afronta a liberdade do parlamentar decidir sobre matéria sob sua responsabilidade para relatar, criando impedimento formal ao processo legislativo, em flagrante ofensa ao princípio da representação popular consagrado na Constituição. A atuação do parlamentar, suas palavras, votos e relatórios, gozam de presunção de legitimidade, não podendo a lei criar embaraço ao seu posicionamento pessoal.

► Com relação ao art. 7º:

O art. 7º prevê que os credenciados (referindo-se a órgãos públicos e a entidades privadas) deverão encaminhar declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias e gastos realizados junto a órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, que ultrapasse 1.000 UFIRs.

Novamente, há necessidade de separar representantes de órgãos públicos e entidades privadas, principalmente junto ao Poder Legislativo. Caso contrário, se criarão obrigações extras e específicas para cada órgão público, ministérios, secretarias, etc., cuja prestação de contas já é regulada em lei e cujos servidores já possuem obrigação de apresentar declaração de renda, a qual deve ficar à disposição do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme Instrução Normativa nº 65/2011. Ademais, o dispositivo não deixa claro se haverá uma declaração por representante ou declaração única por órgão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

Como o projeto não diferencia órgãos públicos e entidades privadas, todos os órgãos públicos que tiverem cadastro também deverão encaminhar prestação de contas específicas ao TCU, independentemente de outras prestações que lhes são exigidas por lei. O art. 7º cria competência para o TCU em matéria que pouco tem a ver com gastos públicos, estando mais na esteira de gastos particulares efetuados para a defesa de seus interesses.

O § 6º prevê que, constatada a ocorrência de abuso econômico, a documentação será encaminhada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, sem contudo definir o que seria abuso de poder econômico para este caso. Sem essa definição, o dispositivo é injurídico, pois o particular ou o órgão público não poderão saber, de antemão, até onde sua prática se configura, ou não, como abuso econômico. Ademais, **o parágrafo faz referência à lei 4.137, de 1962 (que regula a repressão ao abuso do Poder Econômico), a qual foi expressamente revogada pela Lei 8.884, de 1994** (que transforma o CADE em Autarquia e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica).

► Com relação ao art. 9º:

O art. 9º prevê que constitui ato de improbidade, sujeito às penas do art. 12, inciso I da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, *“a percepção, por servidor público ou agente político, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa afetar o equilíbrio e a isenção no seu julgamento, ou que caracterize suborno ou aliciamento, concedido por pessoa física ou jurídica que exerça atividade destinada a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa”*. Ocorre que a mesma Lei 8429/92 já define o que constitui improbidade (arts. 9º a 11), englobando os dispositivos do projeto, conforme se pode observar a seguir no art. 9º da citada norma:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público”.

***.....
IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
.....”***

Portanto, julgamos contemplado pela legislação vigente o teor do art. 9º do projeto.

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade jurídica e boa técnica legislativa do PL 1202/2007 e, no mérito, pela aprovação, na forma do substitutivo anexo, que busca corrigir os vícios relativos à técnica legislativa e a eventuais injuridicidades e inconstitucionalidades.

Sala da Comissão, em de abril de 2012.

**Deputado Cesar Colnago
Relator**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 1.202, DE 2007.

Disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse cujas atividades visem influenciar atos e decisões sujeitos à discricionariedade do Poder Público, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei disciplina a atuação de pessoas e grupos de interesse que desenvolvam habitualmente, de forma onerosa ou gratuita, atividades que visem influenciar, junto a órgãos e entidades do Poder Público Federal, atos e decisões sujeitos à discricionariedade política ou administrativa, e dá outras providências.

Art. 2º. O exercício da atividade disciplinada nesta Lei orientar-se-á por princípios éticos e morais e, especialmente, pelos princípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa, atendendo às seguintes diretrizes:

- I – Transparência e publicidade dos atos;
- II – Garantia de livre manifestação de pensamento e participação;
- III – Livre acesso à informação, salvo nos casos de sigilo legal; e
- IV – Garantia de tratamento isonômico aos diferentes grupos e opiniões.

Art. 3º. Para o exercício regular das atividades de que trata esta Lei, é obrigatório o prévio credenciamento das pessoas físicas ou jurídicas perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação em cada Poder, os quais disciplinarão, discricionariamente, o cadastramento e o acesso às suas dependências.

Parágrafo único. O cadastro dos credenciados será público e acessível pela rede mundial de computadores.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

Art. 4º. Não poderão atuar como representantes de interesses:

I – Servidores Públicos em geral;

II – Aqueles que, nos seis meses anteriores ao requerimento de cadastro, tenham exercido cargo público efetivo, ou em comissão, e que durante o exercício tenham, direta ou indiretamente, participado da produção de proposição legislativa objeto de sua intervenção;

III – Membros de quaisquer dos três Poderes;

IV – Aqueles condenados por ato de corrupção ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;

V – Aqueles inabilitados ou que tenham credenciamento suspenso nos termos desta Lei, enquanto durar a suspensão.

Art. 5º. É vedado às pessoas e grupos de interesse, no exercício da atividade disciplinada nesta Lei:

I – Provocar, direta ou indiretamente, apresentação de proposição legislativa com o propósito de ser contratado para influenciar sua aprovação ou rejeição pelo Poder Legislativo;

II - Atuar, mediante atividade remunerada, com o objetivo de influenciar decisão judicial;

III – Atuar, gratuita ou onerosamente, com o objetivo de interferir em ato administrativo de caráter vinculado;

IV - Prejudicar ou perturbar reunião, sessão ou audiência de interesse público;

V - Receber prêmio, percentual, bonificação ou comissão a título de honorários de êxito.

Parágrafo único. A infração ao disposto neste artigo acarretará a suspensão do credenciamento, pelo prazo de até três anos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade criminal.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

Art. 6º. As pessoas físicas e jurídicas credenciadas para os fins desta Lei poderão solicitar participação, junto aos órgãos da Administração Pública Federal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quando ocorrerem reuniões de audiência pública que tratem de tema relacionado aos interesses que represente.

Parágrafo único. Quando da realização de audiência pública, essa contemplará, sempre que possível, a participação de convidados com posições a favor e contra a matéria em discussão.

Art. 7º. As pessoas credenciadas para os fins desta Lei deverão encaminhar ao respectivo Poder, até o dia 31 de janeiro de cada ano, declaração discriminando suas atividades, natureza das matérias de seu interesse e gastos realizados no último exercício relativos à sua atuação junto aos Poderes e órgãos da Administração Pública Federal, em especial pagamentos a pessoas físicas ou jurídicas, a qualquer título, cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (mil reais).

§ 1º A declaração terá caráter público e será divulgada pela rede mundial de computadores pelo órgão competente de cada Poder, devendo constar da declaração as matérias cuja discussão e deliberação seja desejada, além da indicação do contratante e respectivos sócios, se houver, quando se tratar de pessoa jurídica.

§ 2º Em se tratando de pessoas jurídicas, incluindo entidades sem fins lucrativos de caráter associativo, devem ser fornecidos, além da declaração, dados sobre sua constituição, sócios ou titulares, número de filiados, quando couber, e a relação de pessoas que lhes prestam serviços, com ou sem vínculo empregatício, além das respectivas fontes de receita, discriminando toda e qualquer doação ou legado recebido no exercício cujo valor ultrapasse R\$ 1.000,00 (mil reais).

§ 3º As despesas efetuadas pelo declarante como publicidade, elaboração de textos, publicação de livros, contratação de consultoria, realização de eventos, inclusive sociais, e outras atividades tendentes a influir no processo legislativo, ainda que realizadas fora da sede das Casas do Congresso Nacional, deverão constar da declaração.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

§ 4º A omissão ou falsidade das informações prestadas, bem como a recusa em apresentá-las, importará no não credenciamento, ou na sua não renovação, sem prejuízo, quando for o caso, do encaminhamento das peças e elementos pertinentes ao Ministério Público para as providências cabíveis.

§ 5º As pessoas referidas neste artigo deverão preservar, pelo período de cinco anos após a apresentação da prestação de contas, todos os documentos comprobatórios da realização das despesas referidas no § 3º e disponibilizá-las ao órgão competente, sempre que solicitado.

Art. 8º. O disposto nesta Lei não se aplica:

I – a indivíduos e organizações que atuem sem remuneração, desde que em caráter esporádico, com o propósito de influenciar no processo legislativo em seu interesse pessoal;

II – a indivíduos e organizações que se limitem a acompanhar reuniões ou sessões de discussão e deliberação do Poder Legislativo, ou em órgãos colegiados do Poder Executivo ou Judiciário;

III – a quem seja convidado, em razão de sua atuação profissional, prestígio ou notoriedade, para expressar opinião, prestar esclarecimentos em reuniões de audiência pública em Comissão ou em Comissão Geral perante o Plenário, mediante convite público de dirigente responsável;

IV – às atividades de cunho meramente informativo;

V – aos representantes de órgãos e entidades públicas que atuem em assessorias parlamentares ou como consultores de outros Poderes, devendo obedecer às normas internas de cada órgão, com relação a credenciamento para acesso às suas dependências.

Art. 9º. A qualquer momento as pessoas físicas e jurídicas credenciadas poderão ser convocadas pelas autoridades responsáveis pelos órgãos onde estejam cadastrados, para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades, podendo as autoridades mencionadas delegar a competência para convocação.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

Art. 10. Ressalvadas as disposições previstas no art. 5º, que acarretam a imediata suspensão do credenciamento, qualquer outra infração dolosa ao disposto nesta Lei será punida com advertência e, em caso de reincidência, com a suspensão do credenciamento pelo prazo de até 3 anos, sem prejuízo da responsabilidade criminal, quando cabível.

Art. 11. Às pessoas e grupos, no exercício das atividades referidas nesta Lei aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.429, de 1992, que *“dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”*; na Lei nº 8.112, de 1990, que *“Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”* e no Decreto nº 1.171, de 1994, que *“Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”*.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de abril de 2012.

**Deputado Cesar Colnago
Relator**