

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007

(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)

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, e dá outras providências.

Autor: Deputado CARLOS ZARATTINI

Relatora: Deputada CRISTIANE BRASIL

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, pretende disciplinar “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”.

Em sua justificativa, o nobre autor esclarece que “[...] *a experiência internacional, notadamente nos EUA, Inglaterra, França e México, em anos recentes, demonstra a importância crescente do 'lobby' no Parlamento. Para muitos, o 'lobby' é a essência da democracia, possibilitando que, com transparência, os grupos de pressão e de interesse possam atuar organizadamente e que, com menores custos, todos os setores da sociedade possam fazer uso de estruturas profissionais destinadas a levar suas opiniões e posicionamentos aos Congressistas, em benefício do processo legislativo e de sua segurança [...] Mais ainda, o desenvolvimento da sociedade civil reclama a institucionalização desses mecanismos, sujeitos ao controle da própria sociedade*”.

Adiante, aduz que “[...] *iniciativas recentes no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm procurado reabrir essa discussão,*

cuja oportunidade nunca foi maior em face de recentes casos noticiados pela imprensa e da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar nesta Casa. O Projeto de Resolução nº. 87, de 2000, do Deputado Ronaldo Vasconcelos, e o Projeto de Resolução nº. 23, de 1995, do Deputado Aroldo Cedraz, assim como o Projeto de Resolução nº. 72, do Senador Lúcio Alcântara, trafegam nessa direção, mas de maneira ainda pouco suficiente”.

Finalmente, conclui que, “[...] por isso, entendemos conveniente, necessário e oportuno apresentar a presente proposição, que dá ao tema tratamento consistente com o que a experiência internacional aponta como recomendável, mas acolhendo, também, as propostas contidas nas proposições citadas, que, embora simplificadas, contemplam as medidas essenciais para a regulamentação do ‘lobby’ no âmbito da Administração Federal”.

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

Em seguida, neste Órgão Colegiado, a matéria foi objeto de audiência pública, realizada no dia 31 de agosto de 2015, que teve como convidados o ex-Senador Marco Maciel, Vice-Presidente do Partido Democratas; 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.

No debate, travado na aludida audiência pública, foi sugerido que a regulamentação do ‘lobby’ vai tornar mais fácil separar a defesa de interesses legítimos da corrupção e tráfico de influência. Ademais, a Carta Política requer a participação de toda a sociedade, que pode se representar nas decisões, por meio do ‘lobby’.

Em 22 de março de 2012, o Presidente desta Casa reviu o despacho inicial apostado ao Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, para incluir esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania como competente também quanto ao mérito, na forma do artigo 32, inciso IV, alíneas ‘d’ e ‘i’, do Regimento Interno.

Por consequência, foi alterado o regime de deliberação da proposição, passando a estar sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, por força do disposto no artigo 24, inciso II, alínea 'e', do Regimento Interno.

Em seguida, o Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, de autoria dos Deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar, que “*disciplina a atividade e atuação de pessoas e grupos de pressão ou interesse no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, e dá outras providências*”, foi apensado à proposição em análise.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciar as proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do artigo 32, inciso IV, alíneas 'a', 'd' e 'i', do Regimento Interno.

Com relação aos requisitos de constitucionalidade formal, verifica-se que o Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e o Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, obedecem às normas constitucionais relativas à competência privativa da União para legislar sobre a matéria (artigo 24, inciso I, da Constituição Federal) e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da República (artigo 48, *caput*, da Constituição Federal).

No entanto, quanto à iniciativa legislativa, a proposição principal e a apensada apresentam disposições que violam o artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea 'e', da Constituição Federal, porquanto tratam de matérias pertinentes à organização e funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal, bem como ao regime jurídico dos servidores públicos, as quais, por efeito de sua natureza mesma, se inserem na esfera de iniciativa privativa do Presidente da República.

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).

Entre tais disposições, mencionem-se, no projeto principal: o parágrafo 1º. do artigo 3º., que atribui competências à Controladoria-Geral da União, órgão da Presidência da República; e o parágrafo 2º. do artigo 9º., que trata de infração disciplinar apenada com a pena de demissão, prevista no inciso IV do artigo 132 da Lei nº. 8.112, de 1990.

Além disso, o *caput* do artigo 6º. do projeto principal trata de matéria pertinente ao processo legislativo, que, nos termos da sistemática constitucional vigente, somente poderá ser veiculada pela própria Constituição ou pelo regimento interno de cada Casa Legislativa.

Deste modo, então, apresentamos o anexo Substitutivo aos projetos de lei em exame, com vistas a sanar os vícios de inconstitucionalidade apontados.

Cabe ressaltar que o escopo das alterações sugeridas no Substitutivo é o de estabelecer uma norma geral dispendo sobre a regulamentação e a fiscalização da atividade de ‘lobistas’, sem interferência na atuação dos Poderes constituídos, modificação ou supressão de competências de órgãos estatais.

Nesse contexto, o Substitutivo ora apresentado não viola o princípio da Separação dos Poderes, bem como está em perfeita consonância com os princípios da moralidade e da legalidade da Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

Quanto à juridicidade, o conteúdo das proposições em análise, afora as disposições acima referidas, está conforme o direito, não discrepando da ordem jurídica vigente.

No que concerne à técnica legislativa e à redação empregadas na elaboração das proposições, estas se encontram de acordo com os ditames da Lei Complementar nº. 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº. 107, de 2001.

Fazem-se exceções, apenas, no projeto principal, ao *caput* e ao parágrafo 2º. do artigo 7º. e ao parágrafo 1º. do artigo 9º., que fazem referência à Unidade de Referência Fiscal – UFIR, extinta pelo parágrafo 3º. do artigo 29 da Medida Provisória 2095-76; e ao parágrafo 6º. do artigo 7º., que faz remissão à Lei nº. 4.137, de 1962, revogada pela Lei nº. 8.884, de 1994, e, posteriormente, pela Lei nº. 12.529, de 30 de novembro de 2011.

No mérito, concordamos com a necessidade de regulamentar a prática do ‘lobby’ no âmbito do Poder Legislativo e da Administração Pública dos três Poderes da União. As proposições em análise procuram tratar a atividade de ‘lobby’ como relações governamentais, em nome de clientes identificáveis, dentro da lei e da ética, o que poderá contribuir para a atuação mais transparente desses grupos de pressão ou interesse e a fiscalização mais fácil dessas atividades por parte do Poder Público.

Nessa linha, sugerimos a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o aperfeiçoamento e a aprovação do Substitutivo anexo, que procura dar à lei projetada redação mais clara e objetiva.

Adotamos, para a apresentação do substitutivo ora em baila, as sugestões trazidas pelo nobre autor do projeto, Deputado Carlos Zarattini, bem como importante contribuição de diversos profissionais do setor e *experts* no tema, que puderam debater amplamente em audiência pública realizada no dia 07 de julho do corrente ano.

Ab initio, entendemos ser pertinente apresentar uma nova denominação a atividade ora regulamentada. Destarte, devemos por oportuno denominá-la de atividade de representação de interesse, vez que se assemelha, corretamente, as diretrizes da presente regulamentação. Sendo assim, tivemos o cuidado de firmar um conceito mais amplo e detalhado da atividade de representação de interesse, para os fins deste Projeto de Lei.

Além disso, de modo a esclarecer o intuito da regulamentação da atividade de representação de interesse, norteados os valores do Estado de Direito brasileiro, foram trazidos ao presente PL os princípios éticos e morais que devem se submeter os representantes de interesse.

Em prosseguimento, foi inserida valiosa regra à proposição, na forma da alínea “c” do Art. 1º. Isto porque, esta norma evita que haja conflito normativo com o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, de forma que não há prevalência de uma sobre a outra, nas situações aqui alinhavadas.

Outrossim, asseveramos que OCDE – Organização de Cooperação dos Estados em Desenvolvimento, assim como a Transparência Internacional sugerem que os países busquem a regulamentação do Lobby tomando por base três importantes e inquestionáveis princípios: Ética, Transparência e Acesso.

A proposta aqui apresentada contempla os três pilares sugeridos pelos dois organismos internacionais, ao estabelecer tais princípios nos incisos do art. 2º.

Ao final, incluímos o recebimento de qualquer tipo de recompensa em decorrência da atividade de representação de interesse no rol dos atos caracterizados como improbidade administrativa. Isto, concluímos, trará segurança para a atividade, bem como irá responsabilizar seus transgressores, em suas diversas esferas jurisdicionais.

Por derradeiro, enalteçemos, igualmente, a iniciativa do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, de autoria dos Deputados Rogério Rosso e Ricardo Izar, vez que a denominação utilizada para a atividade de ‘lobby’, coaduna-se com os ideais dante sustentados e apresentados neste Substitutivo. Contudo, pedimos vênias para divergir quanto a previsão de criação de um Conselho de Classe Profissional, pois entendemos ser mais apropriada a criação de Órgãos de Controle, que, porém, invoca competência exclusiva do Poder Executivo.

Deste modo, pelas precedentes razões, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº. 1.202, de 2007, principal, e do Projeto de Lei nº. 1.961, de 2015, apensado, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do substitutivo ora ofertado.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº. 1.202, DE 2007

(Apenso: o PL nº. 1.961, de 2015)

Disciplina a atividade de relações governamentais ou de representação de interesses no âmbito dos órgãos e entidades dos Poderes da União, e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina as atividades de relações governamentais exercidas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, inclusive instituições e órgãos públicos, em processos de decisão política em que não exerçam o poder de decisão, em função da essencialidade à democracia e à participação social em processos de decisão política.

Parágrafo único. Esta lei não se aplica:

a) às relações comerciais entre agentes econômicos e órgãos da Administração Pública que visam à compra e venda de bens ou serviços pelo Estado;

b) às relações entre Administração e administrado que não tenham a função de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

c) a processos judiciais e a processos ou procedimentos administrativos que não impliquem sugestão, modificação, interpretação, revogação ou extinção de norma jurídica.

Art. 2º A participação em processos de decisão política disciplinada nesta Lei orientar-se-á pelos seguintes princípios:

I – legalidade;

II – ética;

III – transparência;

IV – garantia de acesso às dependências dos órgãos e às autoridades públicas.

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – processo de decisão política, o conjunto de atos e procedimentos do Poder Público de natureza normativa, regulatória ou legislativa, que visem a sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

II – relações governamentais, a participação social em processos de decisão política, incluindo o acompanhamento para fins de registro, análise ou divulgação dos atos e procedimentos, inclusive sessões públicas, vinculados a processo de decisão política, bem como a representação e a defesa de interesses no curso de processo de decisão política;

III - grupo de pressão, qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, reunidas, de fato ou de direito, com objetivos e interesses comuns no resultado de processo de decisão política;

IV – representação de interesses, ostentação de posições próprias ou de terceiro, autorizado por esse, perante tomadores de decisão, ou que acompanhe processos de decisão política para o fim de registro, análise ou divulgação a seus representados;

V – tomador de decisão, a autoridade pública ou colegiado incumbido de conduzir, relatar, votar, concluir ou decidir processo de decisão política.

Art. 4º Não será considerada representação de interesse para os fins do dispostos nesta Lei:

I – o exercício eventual do direito de petição no curso de processo de decisão política, em nome próprio e sem remuneração;

II – o acompanhamento de sessões públicas, ainda que realizadas no âmbito de processo de decisão política, como exercício de cidadania e sem a finalidade de sugerir, criar, modificar, interpretar, revogar ou extinguir norma jurídica;

III – o comparecimento em decorrência de convite público para expressar opinião técnica ou prestar esclarecimentos solicitados por autoridade pública, desde que a pessoa convidada não esteja participando de processo de decisão política na qualidade de representante de interesse;

IV – o envio de informações ou documentos a tomadores de decisão em resposta ou cumprimento de solicitação ou determinação dessas autoridades;

VI – a solicitação de informações, nos termos da Lei, com vistas a subsidiar ou instruir ação judicial ou requerimento administrativo, ou com vistas ao exercício de direito legalmente previsto.

Art. 5º É legítimo e garantido o direito de representação de interesses em processos de decisão política com o intuito de contribuir para o equilíbrio do ambiente normativo e regulatório do País.

Art. 6º Considera-se profissional de Relações Governamentais aquele apto a realizar práticas relacionadas à representação e defesa de interesses em processo de decisão política no intuito de:

I - mitigar riscos econômicos, sociais, institucionais ou operacionais;

II - oferecer modelo mais equilibrado de norma ou política pública;

III – monitorar a atividade legislativa ou normativa e apresentar sugestões para o melhoramento dessas proposições;

IV - apresentar fatos, dados e informações importantes para subsidiar a tomada de decisão política;

V - alertar para eventuais inconstitucionalidades, injuridicidades ou má técnica legislativa.

Art. 7º Os profissionais de relações governamentais poderão requerer seu credenciamento, perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo no forma do regulamento.

§ 1º A solicitação à autoridade administrativa ou legislativa para agendamento de reunião deverá ser feito de forma escrita.

§ 2º Ao se dirigirem a agente público ou político, os credenciados junto aos órgãos da Administração pública declinarão a pessoa física, pessoa jurídica ou grupo de pressão ou de interesse que representam.

Art. 8º O profissional de relações governamentais pautará sua atividade considerando a moralidade, boa-fé, legislação vigente e o interesse social.

Art. 9º Os profissionais de relações governamentais poderão ser ouvidos pelos tomadores de decisão, à convite ou mediante solicitação, em audiência formal ou nas reuniões de audiência pública.

Art. 10 É garantido ao profissional de relações governamentais apresentar aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo sugestões de:

I - análise de impacto de proposição legislativa ou regulatória;

II - estudos, notas técnicas, pareceres e similares, com vistas à instrução do processo decisório;

III - emendas, substitutivos e demais proposições legislativa ou regulatória;

IV - requerimento de redistribuição a comissão temática no âmbito do processo legislativo;

VI - requerimento de realização ou de participação em audiências públicas.

Art. 11 Constitui ato de improbidade, sujeito às sanções referidas no art. 12, I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a percepção, por tomador de decisão ou pessoa em seu nome ou a ele vinculada, de qualquer vantagem, doação, benefício, cortesia ou presente com valor econômico que possa influenciar processo de decisão, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Parágrafo único. Aplica-se o caput deste artigo profissional de relações governamentais que induza à prática do ato de improbidade ou para ele concorra ou dele se beneficie, de qualquer forma direta ou indireta.

Art. 12 Será negado o registro perante os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo aos profissionais de relações governamentais que:

I - tenha sido condenado por ato de corrupção, tráfico de influência, concussão, advocacia administrativa ou improbidade administrativa, enquanto durarem os efeitos da condenação;

II - seja tomador de decisão ou tenha outra incompatibilidade funcional, enquanto durar a incompatibilidade;

III - tenha o registro cassado pelo Conselho de Ética da entidade de classe específica.

Art. 13 É vedado o exercício de representação de interesses à aquele que tenha exercido cargo público, de provimento efetivo ou comissionado, ou função pública, direta ou indiretamente, no prazo de 12 meses contados de sua dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria.

Parágrafo único: no caso daquele que tenha exercido mandato de chefe do poder executivo é vedado o exercício de representação de interesses no período de 04 anos, contados término do mandato.

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada **CRISTIANE BRASIL**

Relatora