

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 345, de 2003(PLS nº 250/2000)

(Apensados os PLS nºs 3736/2000, 4456/2001, 465/2003, e 2585/2003)

Regulamenta o § 7º do art. 37 da Constituição Federal, para estabelecer os requisitos e as restrições aos ocupantes dos cargos públicos que especifica, considerados facilitadores de acesso a informações privilegiadas no âmbito da Administração Pública Federal.

AUTOR: **Senado Federal**

RELATOR: **Deputado Daniel Almeida**

I – RELATÓRIO

1. O objetivo do projeto de lei sob exame é estabelecer requisitos e restrições aos ocupantes de **cargos públicos** que especifica, considerados **facilitadores de acesso a informações privilegiadas** no âmbito da Administração Pública Federal (**art. 1º**).

O **art. 2º** relaciona os ocupantes desses cargos **públicos**, quais sejam os de **direção** do Banco Central do Brasil (**I**), do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (**II**), da Superintendência de Seguros Privados (**III**), da Comissão de Valores Mobiliários (**IV**), da Secretaria da Receita Federal (**V**), do Departamento de Aviação Civil (**VI**) e da Infraero (**VII**).

O **parágrafo único** dispõe que ato do Poder Executivo poderá incluir outros **cargos de direção** da Administração Pública Federal,

bem como outros cargos da estrutura dos órgãos e entidades ora mencionados.

Dispõe o **art. 3º** que “a investidura nos cargos de presidente, diretor, ou equiparado de órgãos e entidades da Administração Federal direta, indireta ou fundacional de que trata o art. 2º será precedida de compromisso formal de **dedicação exclusiva em tempo integral, vedado o exercício de qualquer outro cargo, emprego ou atividade, pública ou privada**, bem como a **titularidade de ações, cotas, debêntures, partes beneficiárias** ou **qualquer outro título representativo de capital ou interesse em empresa privada** que opere em segmento de mercado situado na área de jurisdição administrativa ou operacional do respectivo órgão ou entidade”.

Reza o **art. 4º** que, por um período de **seis meses** após a exoneração do cargo ou término de mandato, o ex-titular fica impedido de exercer qualquer atividade profissional, com ou sem vínculo empregatício, para empresa privada, nacional ou estrangeira, que opere em segmento de mercado situado na área de jurisdição administrativa ou operacional do órgão ou entidade, vedação esta que se estende à aquisição de ações, cotas, debêntures, partes beneficiárias ou qualquer outro título representativo de capital ou interesse nas empresas referidas (**§2º**).

Segundo o **§1º**, o Presidente da República poderá, por ato específico em cada caso, ampliar a duração do impedimento, até o máximo de doze meses, se necessário aos fins colimados.

Pelo **§3º**, incluem-se nos períodos referidos eventuais **férias não gozadas**.

Determina o **§4º** que incorre em **improbidade administrativa**, sujeita às penas da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o ex-dirigente que violar o impedimento ora previsto.

Nos moldes do **art. 5º**, durante o impedimento o ex-dirigente ficará vinculado ao órgão ou entidade, fazendo jus à remuneração equivalente à do cargo de direção que exerceu e, no caso de efetivo exercício por período inferior a dois anos, a remuneração será estabelecida proporcionalmente (**§1º**).

As mesmas regras se aplicam ao ex-dirigente exonerado a pedido, desde que tenha exercido o cargo por, pelo menos, seis meses (**§2º**).

A proibição desta lei se estende ao ex-dirigente afastado por inatividade (**art. 6º**) e, se perceber proventos à conta do Tesouro Nacional, fará jus, durante o período a que se refere o **art. 4º**, à diferença entre a remuneração do cargo, na forma do **art. 5º**, e o valor dos proventos da inatividade (**parágrafo único**).

2. No Senado Federal, o autor da proposição, Senador JOSÉ EDUARDO DUTRA assim a justificou:

*“Medidas de combate à prática da informação privilegiada, conhecida como **inside information**, são já há bastante tempo comuns no âmbito da legislação de diversos países, como os Estados Unidos, Canadá, Japão e Espanha. Trata-se de criar mecanismos voltados para resguardar o interesse público em face dos poderosos interesses privados em jogo na acirrada competição dos mercados.*

*No Brasil, a Constituição Federal sinaliza no sentido da instituição desses mecanismos legais. Os impedimentos a serem impostos aos ex-dirigentes do Banco Central são previstos no inciso V do art. 192, ao passo que o **parágrafo 7º do art. 37** dispõe que “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.”*

.....

As medidas projetadas, a nosso ver, atendem a dois princípios de ordem pública: de um lado, traduzem a concretização do princípio da moralidade da ação administrativa pública de outro, contribuem para a indispensável regulação dos mercados, ao combater o favorecimento de determinados agentes econômicos em detrimento de outros.”

3. No Senado Federal, a proposição recebeu o seguinte parecer:

*“.....trata-se, portanto, de proposta que envolve a normatização do novel instituto jusadministrativo que uma parte da doutrina pátria vem denominando de **quarentena**.*

.....

II - VOTO

*Do ponto de vista da **constitucionalidade**, não há qualquer óbice à regular tramitação da matéria. O direito de iniciativa do eminente autor está previsto, concorrentemente, no caput do **art. 61** da Constituição Federal. Logo, ele o exerce no presente caso sem qualquer restrição. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, que é de competência da União em razão do **princípio federativo da auto administração** e em decorrência do mandamento contido no **§ 7º do art. 37** da Lei Maior. Sob o **aspecto***

material, as normas projetadas traduzem, no plano infraconstitucional, a concretização da vontade constituinte expressa nesse último dispositivo constitucional.

Quanto à **juridicidade**, o único reparo a fazer diz respeito ao penal previsto no § 3º do art. 4º do Projeto, que prevê o enquadramento da conduta ilícita como advocacia administrativa. Tal conexão normativa não se afigura adequada, por incompatível com a lógica do Código Penal brasileiro, pois o sujeito ativo do tipo penal advocacia administrativa é necessariamente funcionário público, em sentido amplo, não se admitindo a extensão do tipo a pessoas desvinculadas do Serviço Público. Para corrigir essa deficiência é oferecida, no bojo da Emenda nº 1, que integra este parecer, nova redação para o referido parágrafo, com remissão da conduta ilícita à sistemática penal da Lei nº 8.429/92 ("Lei da Improbidade Administrativa").

No que respeita ao **mérito**, Trata-se de intervenção legislativa de inquestionável relevância e oportunidade,

A nosso ver, o propósito de dar cumprimento ao ditame do § 7º do art. 37 da Carta Política legitima o Projeto sob exame, que, no geral, se apresenta materialmente apto e idôneo a perseguir os efeitos jurídicos a que se propõe.

Ainda no que tange ao mérito, entendemos pertinente uma ponderação acerca do período de 1 (um) ano fixado para duração do impedimento imposto aos ex-dirigentes. Não estamos convencidos de que estabelecer um parâmetro-tempo único e invariável para todos os casos seja a solução mais adequada. Além disso, um ano parece uma quarentena excessiva para a grande maioria dos casos: não se pode deixar de considerar, além do custo financeiro, que a restrição de direitos envolvida há de estar sujeita ao princípio da proporcionalidade, que sinaliza no sentido da concordância prática entre os valores constitucionais em jogo - preservação da informação institucional versus direito ao exercício profissional..

Assim sendo, parece-nos mais prudente e realista fixar em 6 (seis) meses a duração da quarentena, facultando-se ao Chefe da Administração Federal, o Presidente da República, fixar um tempo maior para casos específicos, até o máximo de doze meses, de forma a atender a peculiaridades do órgão ou entidade e a fatores estruturais ou conjunturais do segmento de mercado em que atua. Este, portanto, o sentido da Emenda nº 1, com a nova redação dada ao caput do art. 4º e a inserção de novo § 1º. "

4. Apensados ao presente os seguintes projetos de lei:

- **3736, de 2000**, da Deputada LUIZA ERUNDINA, visando a acrescentar **parágrafo único** e incisos **I e II** ao **art. 2º** da Lei nº **8.429, de 2 de julho de 1992**, que "dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos do enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional".

São os seguintes os acréscimos:

“Art.2º

Parágrafo único. Equipara-se a agente público, para fins desta lei, aquele que tenha exercido as funções de Ministro ou Secretário de Estado, de Presidente ou Diretor de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista ou ainda desempenhado cargo de natureza especial, secretário-executivo, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo — Direção e Assessoramento Superior — DAS (nível seis) e que, no prazo de 12 (doze) meses posteriores à sua exoneração, tenha:

I - atuado em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo anteriormente desempenhado;

II - prestado consultoria ou assessoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública a que esteve vinculando ou com que tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos 12 (doze) meses anteriores ao término do exercício da função pública.”

A autora da proposição apresenta como **justificação**:

“A Lei nº 8.429/92 comumente denominada **lei de Improbidade Administrativa** ou **Lei Anti-Corrupção**, foi criada com a finalidade de regulamentar o artigo 37, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, e estabelece, de forma não taxativa, um elenco de comportamentos vedados aos agentes públicos, que importam em prática de atos de improbidade administrativa.

Entretanto, não consta deste rol de vedações, a proibição aquele agente público que tenha deixado de exercer a função pública e que passa a atuar; sobretudo, na iniciativa privada, valendo-se de seu anterior relacionamento com o Poder Público para obter vantagens em prol de interesses particulares.

Recentemente, o Governo Federal lançou o **Código de Conduta da Alta Administração**, discriminando condutas vedadas às autoridades públicas que deixaram de desempenhar funções públicas, porém estabelecendo sanções tímidas, como a **censura ética**.

O ideal é que a lei de Improbidade Administrativa, que impõe sanções severas como a **suspensão dos direitos políticos**, o **perdimento de bens** e a **proibição de contratar** com o Poder Público, tenha a sua incidência estendida àqueles **agentes públicos**, que desempenharam relevantes funções e que pretendam em virtude deste relacionamento público obter vantagens a interesses particulares.

De fato, a sanção de “censura ética” proposta pelo Governo Federal não tem o condão de inibir a prática da conduta antiética daquele que deixou de exercer a função pública. É absolutamente inócua e muito mais branda que as sanções estatuídas na Lei de Improbidade Administrativa.”

- **4.456, de 2001**, do Deputado MARCOS AFONSO, “estabelece, para o ex-diretor, a obrigatoriedade da vinculação e a proibição de prestar serviços a empresas sob regulamentação ou fiscalização de agência reguladora de serviços públicos.” Dispõe o **art. 1º** que o diretor de agência federal de regulação e fiscalização da prestação de serviço público permanecerá vinculado à entidade durante o período de doze meses após deixar o cargo, percebendo, porém, a remuneração do cargo (**parágrafo único**), sendo-lhes, porém, vedada a ocupação de qualquer cargo em empresa sob regulamentação ou fiscalização da entidade a que se encontra vinculado (**art. 2º**), vedada também a prestação, direta ou indireta, independentemente da forma ou natureza do contrato, de qualquer tipo de serviço às empresas sob regulamentação ou fiscalização da agência respectiva (**art. 3º**), implicando a violação do disposto nos arts. 3º e 4º infração referida no **art. 9º** da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992.

Discorre o autor na **justificação**:

“Os agentes públicos que, em razão do exercício de determinada função, têm acesso a informações privilegiadas, devem manter-se afastados das entidades privadas que podem ser beneficiadas por essas informações.

Essa tese, largamente disseminada no Brasil e em outros países, já foi abrigada entre nós, tendo alcançado estatura constitucional. Entretanto, permanece carente de integração legislativa. Observe-se o que diz a nossa Carta Magna, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1988(rectius, 1998), na forma que deu ao § 7º do art. 37 da Constituição, verbis:

“§7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta ou indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.”

Por seu turno, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”, contempla, no inciso VIII do seu art. 9º, que tipifica os atos de improbidade administrativa, a seguinte infração:

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

.....

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”

.....”

- **465, de 2003**, do Deputado MÁRIO ASSAD JUNIOR, que “estabelece prazo de impedimento para o ex-presidente e para os ex-diretores da agência reguladora ou de instituição financeira oficial, consoante o **§ 7º do art. 37** da Constituição Federal”, dispondo que “ficará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma do contrato, qualquer tipo de serviço a outras empresas, pelo prazo de um ano, contados do afastamento do cargo”, salvo na hipótese de demissão, durante esse prazo assegurada remuneração equivalente a setenta e cinco por cento daquela percebida no exercício do cargo (**§ 1º**), vedada a percepção simultânea dessa remuneração com a remuneração de qualquer outro cargo ou com proventos de aposentadoria, ressalvado o direito de opção (**§ 2º**).

Segundo o **art. 2º**, a inobservância da restrição prevista no **art. 1º** constitui ato de **improbidade administrativa** que importa enriquecimento ilícito, punível na forma da legislação específica.

Foi lançada como **justificação**:

“A indiscutível necessidade de coibir a promiscuidade entre a administração pública e a gestão privada motivou, no contexto da Reforma Administrativa, o acréscimo, ao art. 37 do Texto Constitucional, de dispositivo que remete à lei estabelecer restrições ao ocupante de cargo público que tenha acesso a informações privilegiadas.

De fato, em virtude do conflito de interesses, não se pode admitir que um cidadão assuma a gestão de uma empresa privada logo após ter deixado a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por exemplo. O mesmo se pode dizer em relação às agências como a ANATEL, a ANEEL e outras.

Pelo exposto, o projeto fixa, para o presidente e para os diretores das agências reguladoras e das instituições financeiras oficiais, quarentena de um ano, a partir do afastamento do cargo. Durante tal período, o ex-agente público estará impedido de trabalhar para outras empresas, percebendo, como compensação remuneração correspondente a três quartos daquela que percebia no exercício do cargo.”

- e **2585, de 2003**, do Deputado ROBSON TUMA, que proíbe “ex-funcionário público que exercia cargo de chefia assumir funções iguais ou semelhantes na iniciativa privada”.

5. Submetidos os projetos à COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, foram **aprovados** por unanimidade, em 23.11.2005, os **PLs nº 345/2003, 4.456/2001 e 465/2003**,

com **Substitutivo**, rejeitados os **PLs nºs 3.736/2000 e 2.585/2003**, nos termos do parecer do Relator, Deputado DANIEL ALMEIDA.

6. Colhe-se desse parecer aprovado pela CTASP:

“Os projetos sob parecer têm como ponto de convergência o intuito de disciplinar na legislação pátria o chamado regime de “quarentena” para ex-dirigentes de órgãos públicos, já adotado por diversos países.

Trata-se de providência essencial no sentido de impedir a utilização indevida de informações privilegiadas, detidas em razão do exercício de cargo público, para proporcionar vantagens ilegítimas a particulares e causar prejuízos ao interesse público em razão do vazamento de dados e informações que deveriam estar protegidos por sigilo legalmente admitido.

Verifica-se também a coincidência da maior parte dos projetos quanto a considerar atos de improbidade administrativa a violação de normas de quarentena propostas, sujeitando os autores a punição nos termos da legislação em vigor, notadamente a Lei nº 8.429, de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional.

*A proposição principal enuncia de modo taxativo a quais órgãos ou entidades a futura lei seria aplicável, outorgando porém ao **Poder Executivo** a competência para ampliar essa relação para outros órgãos e entidades. Essa possibilidade configura um elastecimento indesejável de restrição ao direito de trabalho e tornaria, a rigor, dispensável a lista constante do art. 2º. Uma segunda crítica diz respeito à inclusão da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero na lista de entidades cujos dirigentes estariam sujeitos à “quarentena”. Trata-se de evidente impropriedade, uma vez que, ao contrário das demais autarquias e empresas constantes da lista, a Infraero não detém funções reguladoras e atua monopolisticamente na infra-estrutura aeroportuária, razão pela qual seus dirigentes não são detentores de informação privilegiada que pudesse ser usada em benefício de empresas sob regulação ou concorrentes.*

Há uma outra contradição no projeto. Enquanto o seu art. 2º enuncia expressamente o campo de atuação da lei, o art. 3º e subseqüentes podem sinalizar para uma generalização não prevista nas disposições iniciais, cabendo, aqui também, alterações no texto da proposição, sem prejuízo do seu reconhecido mérito.

Também a preservação de vínculo empregatício e de remunerado durante o período de impedimento, estabelecida pelo art. 5º da proposição, carece de fundamento. A restrição imposta ao

*término do mandato é limitada a empresas que atuem na área de jurisdição administrativa ou operacional do respectivo órgão ou entidade. Nessas condições, o ex-titular de cargo de direção terá seu acesso ao mercado de trabalho tolhido apenas em relação a poucas empresas enquadradas na vedação. Justifica-se, portanto, a supressão daquele dispositivo, bem como, por idêntico motivo, do parágrafo único do **art. 6º**.*

*O anexo **substitutivo**, além das alterações de conteúdo em virtude das questões acima abordadas, incorpora também pequenos ajustes de texto, inclusive na **ementa**, para fazê-la mais conforme ao dispositivo constitucional que se pretende regulamentar.*

Conclui o parecer quanto às proposições apensadas:

*Passando ao exame das proposições apensas, constata-se que o **Projeto de Lei nº 3.736, de 2000**, trata do assunto apenas pela via da **definição de ilícitos administrativos** configurados pela atuação na iniciativa privada logo após o término do exercício de cargo público. Nessas condições, não empresta à matéria o tratamento direto dado mais adequadamente pelos demais projetos.*

*Os **Projetos de Lei nº 4.456, de 2001**, e nº 465, de 2003, contemplam a matéria de **modo mais restrito**, o primeiro cuidando apenas das **agências reguladoras**, enquanto o segundo considera essas agências e as **instituições financeiras oficiais**. Ambos os projetos possuem mérito, devendo as entidades de que tratam ser incluídas no rol daquelas relacionadas no substitutivo que oferecemos à proposição principal.*

*Por fim, o Projeto de Lei nº 2.585, de 2003, estabelece **vedação genérica** a que estariam sujeitos todos os que exercessem cargo de chefia na esfera pública, impedindo-os de, durante cinco anos, exercer cargo semelhante na iniciativa privada. Além da imprópria generalidade de tratamento dado a restrição que a Constituição admite apenas para **cargo ou emprego** que possibilite o acesso a informações privilegiadas, o projeto é **omisso quanto às sanções** a que estariam sujeitos os infratores.”*

7. Quanto ao **Substitutivo** aprovado, além das modificações retro relatadas altera a redação do **art. 2º** do PL principal, no *caput* do art. 2º:

I - Banco Central do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e demais instituições financeiras controladas pela União;

II - Superintendência de Seguros Privados;

III - Comissão de Valores Mobiliários;

IV - Secretaria da Receita Federal;

V – agências federais de regulação e fiscalização da prestação de serviço público:

VI – Departamento de Aviação Civil.

É o relatório

II - VOTO DO RELATOR

1. É da competência desta COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA analisar **projetos, emendas** ou **substitutivos** submetidos à Câmara ou suas Comissões, do ponto de vista da **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa** (art. 32, IV, alínea a do Regimento Interno).

2. Alega-se que as proposições vêm “regulamentar” o disposto no §7º, do art. 37 da Constituição Federal:

“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:

.....
§7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante e cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

(Parágrafo introduzido pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998)

3. Ocorre que as providências alvitradas pelas proposições reunidas dizem respeito, salvo restritas exceções, a agentes públicos, razão pela qual afetam o disposto no art. 61, §1º, II, alínea c, da Constituição Federal, segundo a qual:

“Art.61.....

§1º São de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que:

.....
II – disponham sobre:

.....
c) servidores públicos da Uniãoseu regime jurídico,;

.....
 Isso sem contar que, no período de **quarentena**, garantem as proposições percepção de remuneração, onerando o Poder Público empregador, sem a sua anuência prévia. A medida implica, ainda, em

determinar ao Poder Executivo providências que implicam na violação do princípio da **separação dos Poderes**, consagrado no **art. 2º** da Lei Maior.

4. Nessas condições, apresentam as proposições vício de origem insanável, bem assim o **Substitutivo** oferecido na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, vício esse que as fulmina de **inconstitucionalidade**: PLs nºs 345, de 2003, 3726, de 2000, 4456, de 2001, 465, de 2003, 2585, de 2003 e Substitutivo aprovado pela CTASP.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado VICENTE CASCIONE
Relator