

**PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº, DE 2009.
(DO SR. JOÃO HERRMANN NETO)**

Institui o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adapta o Regimento Interno às necessidades de regulamentação do *lobby*.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Este projeto tem por objetivo instituir o Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada e adequar os art. 254 e 259 do Regimento Interno e o art. 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar às necessidades de regulamentação da atividade de *lobby* na Câmara dos Deputados.

Art. 2º O Código de Conduta para Representantes é instituído conforme o texto abaixo:

Parágrafo único. As normas estabelecidas no Código de Conduta para Representantes complementam o Regimento Interno e dele passam a fazer parte integrante.

“Art. 1º Este Código estabelece as regras básicas que devem orientar a conduta dos representantes da sociedade

organizada partícipes das atividades da Câmara dos Deputados.

§ 1º Consideram-se Representantes as pessoas legalmente designadas para representar segmentos econômicos e/ou sociais por meio de entidades de âmbito nacional de caráter permanente;

§ 2º Pessoas ligadas a empresas que agem profissionalmente na defesa de interesses de terceiros mediante remuneração só poderão participar como Representantes por meio de procuração da entidade contratante a fim de que possam atuar em seu nome na Câmara dos Deputados;

§ 3º Pessoas ligadas a entidades do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Poder Executivo, seja da administração federal, estadual ou municipal direta ou indireta, bem como associações de prefeitos ou de quaisquer outros gestores públicos, serão registradas como órgãos de governo;

§ 4º Pessoas ligadas a entidades de classe de grau superior de âmbito nacional e a entidades de pesquisa, bem como a comunidade científica, serão registradas como órgãos técnico-científicos.

Art. 2º Caberá a Mesa Diretora realizar o credenciamento e promover o relacionamento entre a sociedade organizada e as Comissões de mérito da Câmara dos Deputados.

§ 1º O credenciamento será realizado no início de cada legislatura e atualizado a qualquer tempo, a pedido da Câmara dos Deputados ou por solicitação da entidade;

§ 2º No caso das entidades que representam segmentos econômicos e/ou sociais, o credenciamento deve indicar o nome e os contatos do Representante e de um Suplente, bem como a área de interesse geral e específico da entidade, de acordo com a lista de assuntos disponibilizada pela Casa;

§ 3º No caso dos órgãos de governo e dos órgãos técnico-científicos, o credenciamento deve indicar os contatos das pessoas que podem colaborar com os trabalhos legislativos e sua respectiva área de atuação geral e específica, de acordo com a lista de assuntos disponibilizada pela Casa;

§ 4º É vedado o credenciamento de pessoas físicas e empresas privadas nos termos dessa Resolução, ficando sua participação condicionada a convite de Comissão ou da Mesa Diretora, em razão de sua atuação profissional e/ou conhecimento, para expressar opinião e/ou prestar esclarecimentos.

Art. 3º São deveres fundamentais do Representante:

§ 1º apresentar os seguintes requisitos democráticos de funcionamento da entidade a qual representa:

I - eleições periódicas para os cargos de direção da entidade;

II - percentual mínimo de 51% de comparecimento de representados nas últimas três eleições para a direção da entidade;

III - prestação anual de contas aos representados dos últimos 5 (cinco) anos;

IV - disponibilidade de ao menos três canais de comunicação com os representados dentre os meios abaixo relacionados:

a) carta ou mala-direta;

b) e-mail ou sítio na rede mundial de computadores;

c) rádio;

d) televisão;

e) telefone;

f) jornal ou periódico.

§ 2º apresentar cadastro por meio do qual é possível a comunicação com os representados;

§ 3º entregar relatório semestral, até o dia 15 de Janeiro e 15 de Julho de cada ano, discriminando:

I - questões pontuais em que atuou durante o semestre e as que pretende atuar no próximo;

II - balanço semestral da entidade, incluindo quaisquer doações recebidas e despesas efetuadas, mesmo fora do âmbito da Câmara dos Deputados, bem como quaisquer despesas efetuadas com publicidade, publicações, eventos,

patrocínio a mobilizações ou outras ações destinadas a influenciar a opinião pública e/ou os tomadores de decisão da Câmara dos Deputados;

III - lista de empregados da entidade, incluindo a função que ocupam e currículo simplificado.

Parágrafo único. A Mesa Diretora divulgará os relatórios semestrais apresentados pelas entidades em até 45 dias do recebimento dos mesmos, bem como tornará público por meio do portal da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores as informações referentes ao credenciamento.

Art. 4º São direitos dos Representantes e das pessoas ligadas aos órgãos técnico-científicos e órgãos de governo credenciadas nos termos dessa Resolução:

§ 1º Participar da rede de contatos técnicos e políticos formada em torno das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados que congrega todos os entes de uma específica área de atuação;

§ 2º Ter acesso a técnicos da Casa e deputados federais partícipes da elaboração de proposições de interesse do Representante no âmbito das Comissões;

§ 3º Ter registrada sua presença em reuniões de Comissões, audiências públicas e outros eventos;

§ 4º Encaminhar pareceres, estudos, pesquisas ou quaisquer documentos para serem incluídos como parte de

proposições, desde que os mesmos sejam considerados pertinentes pelo corpo técnico da Câmara;

§ 5º Receber cópia dos autos;

§ 6º Ter acesso à Rede Câmara e aos sistemas informatizados da Casa, como o Sistema de Informações Legislativas – SILEG –, o Sistema de Tramitação de Documentos – SIDOC –, bem como sistemas de interesse público, como o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Art. 5º Entre os credenciados nos termos dessa Resolução, apenas os Representantes podem participar da elaboração de proposições por meio da apresentação de emendas no âmbito das Comissões;

Parágrafo único. As emendas apresentadas pelos Representantes poderão ser avaliadas, aprovadas ou rejeitadas preliminarmente pela corpo técnico da Câmara dos Deputados a fim de facilitar os trabalhos da Comissão.

Art. 6º São atitudes incompatíveis com a atividade de representação e apoio exercida pelos credenciados, puníveis na forma desse Código:

§ 1º – oferecer e/ou pagar qualquer remuneração, prêmio ou presente, incluindo viagens e refeições, a parlamentares ou servidores da Câmara dos Deputados;

§ 2º – prejudicar, por qualquer meio ou forma, o regular andamento dos trabalhos legislativos;

§ 3º – omitir intencionalmente informação relevante, manipular dados ou prestar informação falsa a fim de alterar o resultado de deliberação;

§ 4º – fazer uso de ameaça, chantagem ou intimidação para influenciar os tomadores de decisão da Casa;

§ 5º – fazer uso das prerrogativas do cargo para conseguir privilégios ou favores a grupos específicos em detrimento dos interesses legítimos e publicamente defensáveis do segmento econômico e/ou social que deveria representar.

Art. 7º São penalidades aplicáveis por conduta incompatível a atividade de representação e apoio exercida pelos credenciados:

§ 1º – censura verbal ou escrita;

§ 2º – suspensão temporária dos direitos expressos nos art. 4º e 5º deste Código;

§ 3º – suspensão permanente das atividades de representação e apoio;

§ 4º – multa de 1 a 20 salários mínimos;

§ 5º – detenção de 3 meses a 1 ano e/ou multa de 21 a 50 salários mínimos;

§ 6º – detenção de 1 a 3 anos.

Art. 8º Caberá a Mesa Diretora a condução do processo disciplinar e a aplicação das penalidades previstas nos parágrafos 1, 2 e 3 do Art. 7º, observado o seguinte:

§ 1º – qualquer cidadão é parte legítima para apresentar denúncia contra registrado junto à Mesa da Câmara dos Deputados, especificando os fatos e respectivas provas;

§ 2º – recebida representação nos termos do inciso I, verificadas a existência dos fatos e respectivas provas, a Mesa a encaminhará ao Conselho, cujo presidente instaurará o processo, designando relator;

§ 3º – instaurado o processo, a Mesa promoverá a apuração sumária dos fatos, assegurando ao representado ampla defesa e providenciando as diligências que entender necessárias, no prazo de trinta dias;

§ 4º – a Mesa emitirá, ao final da apuração, parecer concluindo pela improcedência ou procedência da representação, e determinará seu arquivamento ou proporá a aplicação da penalidade de que trata o art. 7º.

Art. 9º Caberá a Corregedoria da Casa, apoiada pelo diretor de serviços de segurança, a abertura e condução de sindicância ou inquérito destinado a apurar responsabilidades e propor as penalidades previstas nos parágrafos 4, 5 e 6 do art. 7º.

Art. 10º A Mesa Diretora, devidamente motivada, poderá convocar a qualquer momento as pessoas registradas nos termos dessa Resolução para prestarem esclarecimentos.

Art. 11º As entidades representativas, os órgãos de governo e os órgãos técnico-científicos devidamente credenciados poderão firmar Convênios, Acordos de Cooperação, bem como colaborar de qualquer forma, incluindo financeiramente, para a ampliação da deliberação e para o desenvolvimento da rede política formada em torno dos temas aos quais têm interesse”.

Art. 3º O caput do art. 254 do Regimento Interno passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 254 Toda entidade de âmbito nacional devidamente credenciada na Mesa Diretora pode encaminhar pareceres, estudos, pesquisas ou quaisquer documentos à Câmara dos Deputados, bem como oferecer sugestões de iniciativa legislativa”.

Art. 4º O art. 259 do Regimento Interno passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 259 As entidades da sociedade organizada de âmbito nacional deverão credenciar um representante e seu suplente

junto à Mesa Diretora a fim de que possam participar dos trabalhos das comissões de mérito da Câmara dos Deputados.

§ 1º A partir do credenciamento, ficam os representantes sujeitos ao Código de Conduta para Representantes da Sociedade Organizada, sendo responsáveis perante a Casa por suas opiniões, atitudes e comportamento;

§ 2º As entidades da sociedade organizada representantes de segmentos sociais e/ou econômicos de âmbito nacional devidamente credenciadas na Mesa Diretora poderão participar da elaboração de proposições por meio da apresentação de emendas no âmbito das Comissões de mérito;

§ 3º Caberá a Suplência da Mesa Diretora expedir credenciais aos representantes e promover o relacionamento entre a sociedade organizada e as comissões de mérito da Câmara dos Deputados”.

Art. 5º O Art. 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.4º.....

VI – receber qualquer remuneração, prêmio ou presente, incluindo viagens e refeições, de representantes da sociedade organizada credenciados junto à Mesa Diretora”.

Art. 6º Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituinte de 1988, em relação ao Regime Militar, deslocou o poder do Executivo para o Parlamento. Houve uma fragmentação das arenas decisórias e uma multiplicação dos atores que influenciavam o processo político. A informação e o acesso às autoridades democratizaram-se. Com isso, o lobby cresceu e continua crescendo nesses vinte anos da Constituição Cidadã. Hoje, além das associações empresariais, a prática de participação política da sociedade organizada também já se consolidou nas atividades dos movimentos populares e das entidades não-governamentais. A própria imprensa, que tantas vezes associou o termo a atividades ilegais, percebeu que condenar o lobby e seguir vivendo em um mundo de sombras é mais útil a maus lobistas e a parlamentares de comportamento nebuloso.

Desde 1989 nosso parlamento tenta aprovar uma lei de regulamentação da atividade de lobby. Os projetos apresentados por parlamentares seguem claramente o modelo estadunidense, mas não é fácil normatizar uma atividade complexa, de difícil definição e que envolve múltiplos interesses, principalmente quando se importa um modelo proveniente de uma realidade completamente diferente e

pouco adaptável à cultura brasileira. De tempos em tempos a regulamentação do lobby entra na agenda política do país, alçada por escândalos e até por pressão dos próprios lobistas.

Há atualmente cinco proposições tramitando na Câmara dos Deputados, além do já conhecido projeto do Senador Marco Maciel, que visam a regulamentar a atividade de lobby. Mas já houve inúmeras tentativas nesse sentido. A do senador, que chegou mais longe, foi aprovada pelo Senado, mas recebeu parecer pela sua inconstitucionalidade na Comissão de Constituição de Justiça e Redação da Câmara dos Deputados em face dos Art. 51, III e IV e 52, XII e XIII da Constituição. Entendeu-se que a matéria deveria ser regulada por meio de resolução e não por projeto de lei, pois se trata de matéria tipicamente afeta à organização e ao funcionamento de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Todas as proposições sobre o tema em tramitação na Câmara dos Deputados seguem o padrão do projeto de lei do Senador Marco Maciel, algumas procuram melhorar os conceitos utilizados pelo autor e outras tentam estabelecer regras mais rígidas e mais detalhadas. Os principais pontos abordados são:

- obriga o registro do representante (ou um titular e um suplente) como condição para seu acesso às dependências das Casas do Congresso Nacional e para o exercício de suas atividades;
- obriga o encaminhamento semestral de declaração de gastos, incluindo quaisquer doações recebidas e também despesas efetuadas fora do âmbito do Congresso Nacional (um dos

projetos estabelece relatórios mensais que também discriminariam os atos realizados e os servidores e/ou autoridades com os quais se desejaria contatar);

- no caso de empresas especializadas em lobby, obriga a identificação do contratante de seus serviços, da matéria e do projeto de seu interesse;
- no caso de entidades representativas, obriga o fornecimento de dados sobre sua constituição, sócios ou associados, capital social e lista de empregados;
- estabelece penas de advertência e cassação do registro;
- obriga a Mesa Diretora a divulgar semestralmente relatório de acesso público das declarações de gasto.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Título VIII é dedicado à participação da sociedade civil. Nele, o art. 259 trata do credenciamento de “entidades de classe de grau superior, de empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras instituições de âmbito nacional da sociedade civil” e estabelece que as citadas entidades fornecerão “exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo”. Já o art. 255 estabelece que as Comissões podem realizar reunião de audiência pública com a participação das entidades citadas e o art. 254 estabelece que elas podem encaminhar pareceres técnicos, propostas e sugestões.

Um dos projetos em tramitação na Câmara estabelece vedações às pessoas credenciadas por meio das entidades citadas no Art. 259 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e penalidades por infrações cometidas. O mesmo projeto ainda sugere que o Capítulo IV

do Título VIII do Regimento seja denominado “Do Credenciamento da Imprensa e do Credenciamento e Atuação dos Grupos de Pressão ou de Interesse e Assemelhados”. O cadastro seria condição para que o representante tivesse acesso às dependências da Casa. Também estabelece que deve ser dada igual oportunidade à parte contrária em audiências públicas, possibilitando, assim, a manifestação das diversas correntes de opinião.

É interessante notar que o artigo 103 da Constituição Federal confere, no item IX, poder para “confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional” propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade (EC nº 3/93 e EC nº 45/2004). Tal privilégio vem ao encontro da idéia de que as entidades representativas de abrangência nacional devem ter papel privilegiado frente a outros grupos regionais e/ou locais na atuação política no âmbito do Poder Legislativo Federal. Além da abrangência, também importa se tais grupos são de caráter permanente e não apenas criados para realizar pressão em um determinado momento. Tal característica permite que regras estabelecidas sejam baseadas em jogadas sucessivas ao longo do tempo. Com isso, uma entidade representativa que não atuasse de acordo com as regras poderia ser punida nas jogadas posteriores.

Na prática, o registro das entidades representativas já é realizado pela 1ª Secretaria da Câmara dos Deputados, embora haja apenas 91 (noventa e uma) entidades cadastradas – entre conselhos federais, sindicatos nacionais, associações de empresas e de servidores públicos –, há algumas de grande relevância como a CNI –

Confederação Nacional da Indústria –, a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção –, a CNC – Confederação Nacional do Comércio –, a ABERT – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, entre outras. Não há, porém, nenhum registro de movimentos populares. Presume-se que os registrados correspondam a apenas uma pequena parcela das entidades representativas de segmentos econômicos que atuam no âmbito das comissões de mérito da Câmara dos Deputados.

O Brasil tem se tornado na última década referência no debate internacional acerca da reforma da democracia graças a novas experiências participativas no desenho de políticas públicas, como o orçamento participativo e as comissões de legislação participativa. Devemos dar mais um passo à frente e construir uma solução própria para tratar o lobby no Legislativo brasileiro a fim de que nossas instituições e próprio sistema político superem a crise de legitimidade de nossa democracia representativa que já se arrasta há vários anos. Este projeto caminha nesse sentido ao reunir o que há de melhor na experiência européia para tratar o lobby, aliada a algumas práticas estadunidenses de controle, tendo como base a própria experiência das comissões de mérito da Câmara nesses vinte anos de Constituição Cidadã.

Vivemos um momento interessante em que todos, inclusive a imprensa e os próprios lobistas, clamam por uma regulamentação dessa importante atividade democrática. Legalizar a prática do lobby – estabelecendo parâmetros legais de ação, dizendo o que pode e o que não pode ser feito e obrigando a prestar contas de todas as ações e

procedimentos destinados a convencer o Parlamento de idéias consideradas legítimas e publicamente defensáveis – é um compromisso inadiável do Parlamento Brasileiro com a transparência e com o Estado Democrático de Direito. Solicito o apoio de todos nossos ilustres pares para a aprovação deste importante projeto de lei que certamente contribuirá para melhorar a experiência de participação política da sociedade organizada nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2009.

Deputado **JOÃO HERRMANN NETO**
PDT/SP