



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012 (PL nº 7.528, de 2006, na origem), da Presidente da República, que *dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 26, de 2012 (Projeto de Lei nº 7.528, de 2006, na origem), de autoria da Presidência da República, em seu art.1º, anuncia que as situações de conflito de interesses na Administração Pública federal serão reguladas pelo que for ali disposto.

No art. 2º, determinam-se os cargos ou empregos públicos cujos ocupantes estarão sujeitos aos ditames da pretendida lei.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O art. 3º define, para os fins da lei, os conceitos de conflito de interesses e de informação privilegiada.

O art. 4º determina que os ocupantes de cargos ou empregos públicos no Poder Executivo federal devem agir de modo a prevenir ou impedir possível conflito de interesses e resguardar informação privilegiada.

O art. 5º arrola as hipóteses em que se configura o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego público, a saber:

(i) divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas;

(ii) exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou do colegiado de que ele seja integrante;

(iii) exercer atividade que, em razão de sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego;

(iv) atuar como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades de Administração direta ou indireta de qualquer dos poderes da República;

(v) praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público ou seus familiares;

(vi) receber presente de quem tenha interesse nas suas decisões; e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

(vii) prestar serviços a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual esteja o agente vinculado.

O art. 6º trata das situações que configuram conflito de interesses após o exercício do cargo ou emprego, quais sejam:

(i) divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão de atividades exercidas; e,

(ii) no período de seis meses: a) prestar qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego; b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado; c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados ao órgão ou entidade em que tenha ocupado cargo ou emprego; e d) intervir em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

O art. 7º, por sua vez, estabelece que, durante o período de impedimento de que trata o inciso II do art. 6º, não será devida qualquer remuneração compensatória ao ex-ocupante, exceto no caso em que, conforme o seu § 1º, houver autorização pela Comissão de Ética Pública, em virtude da impossibilidade do exercício de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

atividade não conflitante com o desempenho das atribuições do cargo ou emprego anteriormente ocupado.

Já o art. 8º estatui as competências da Comissão de Ética Pública (CEP). O parágrafo único determina que a CEP atuará nos casos que envolvam os agentes mencionados nos incisos I a IV do art. 2º, enquanto os demais casos serão tratados pela Controladoria-Geral da União (CGU).

O Art. 9º estabelece alguns deveres funcionais para os agentes públicos mencionados no art. 2º.

Nas Disposições Finais, temos que o art. 10 estende os mandamentos contidos nos arts. 4º e 5º, bem como no inciso I do art. 6º, a todos os agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal.

O art. 11, por seu turno, determina que os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º deverão, ainda, divulgar, diariamente, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet, sua agenda de compromissos públicos.

O art. 12 estabelece que a prática, pelos agentes públicos, dos atos previstos nos arts. 5º e 6º, implicará improbidade administrativa na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 daquela Lei.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O art. 13 esclarece que o disposto na lei ora proposta não afasta a aplicabilidade da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O art. 14 é a cláusula de vigência, a partir da data de publicação.

Por fim, o art. 15 é a cláusula revocatória, que vem revogar o art. 8º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000; o art. 16 da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e os arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi aprovada nas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Recebeu emendas nos dois colegiados e no Plenário, mas somente prosperou uma Subemenda à Emenda nº 1 da CTASP, a qual, já absorvida no texto enviado a esta Casa, altera de cinco para seis meses o prazo estabelecido no art. 6º, inciso II, da proposição. O PLC nº 26, de 2012, foi lido no Plenário do Senado Federal em 10/4/2012, recebido nesta Comissão em 11/4/2012, e distribuído a este Relator em 27/6/2012.

Nesta Comissão foi apresentada emenda da Senadora Lúcia Vânia.

II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Cabe a esta CCJ pronunciar-se, conforme o art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições, bem como sobre o seu mérito, quando a matéria figurar entre aquelas previstas no seu inciso II, no caso, especialmente o atinente à alínea *f*.

Como a matéria foi distribuída somente a esta Comissão, houvemos por oportuno o pronunciamento a respeito de todos os aspectos a se analisar.

Nessa esteira, no que diz respeito à adequação orçamentária e financeira, o Projeto não gera despesas, sendo, por óbvio, compatível com as dotações consignadas na Lei Orçamentária e com os demais dispositivos da legislação orçamentária e referentes à responsabilidade fiscal.

Os dispositivos revogados de outros diplomas legais são o art. 8º da Lei nº 9.986, de 2000, que foi inteiramente regulado pelo art. 6º, inciso II, da proposição; o art. 16 da Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001, que alterou o referido art. 8º da Lei nº 9.986, de 2000; e os arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001, inteiramente regulados, respectivamente, pelo art. 6º, inciso II, e pelo art. 7º da proposição ora em exame.

A matéria tratada no Projeto de Lei foi iniciada legitimamente pela Presidência da República e não fere qualquer dispositivo da Carta Política, além de não entrar em desarmonia com a legislação vigente, inclusive quanto a aspectos regimentais. Assim, entendemos que o Projeto não



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

possui vícios de inconstitucionalidade, tampouco de injuridicidade ou antirregimentalidade, tendo sido, nas suas linhas gerais, vazado em boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, o Projeto nos parece relevante, haja vista o seu objetivo de regular competências e situações de conflito de interesses e acesso a informação privilegiada para ocupantes de cargos e empregos da Administração pública federal, definindo condutas inapropriadas, quais os agentes públicos submetidos à nova lei, bem como os órgãos competentes para a fiscalização das condutas e para a aplicação dos seus mandamentos.

Quanto à emenda de autoria da Senadora Lúcia Vânia, que propõe a substituição da expressão “no período de 6 (seis) meses” pela expressão “no período de 12 (doze meses), para dirigentes de agência reguladora, e de 6 (seis) meses, nos demais casos”, referente ao prazo de impedimento para exercer atividades na iniciativa privada relacionados à área de competência do cargo ou emprego ocupado, nos parece injustificável.

A nobre Senadora entende que os dirigentes de agências reguladoras detêm informações valiosas que podem ser usadas em benefício de alguma empresa que atue no setor regulado. Entendemos, entretanto, que o grau de informação de um dirigente de agência reguladora não é diferente daquele, por exemplo, de um Ministro de Estado ou Secretário Executivo que atuam no mesmo setor.

Não vemos porque atribuir custo adicional ao Estado, para garantir o pagamento de honorários



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

aos ex-dirigentes de agências reguladoras, por um período de 12 meses.

No que respeita a adequação do PLS, acreditamos que seria apropriado promover modificações em alguns dispositivos, pelas razões a seguir expendidas.

A ementa do Projeto refere-se a cargos e empregos públicos no Poder Executivo federal, mas os dispositivos vigentes sobre ética no serviço público possuem alcance mais amplo. Melhor seria fazer referência a “agentes públicos” no âmbito do Poder Executivo federal, o que englobaria cargos, empregos, funções e até mesmo “terceirizados” que, em razão do exercício de suas atribuições, tivessem acesso a informações privilegiadas e/ou pudesse incorrer em conflito de interesses.

O art. 2º da proposição, da forma como foi redigido, abarca nominal e obrigatoriamente os ocupantes de diversos cargos e empregos em que não há, a princípio, potencial conflito de interesses ou acesso a informações privilegiadas, conforme definidos no art. 3º, incisos I e II, da proposição em exame. É o caso das escolas e universidades federais, por exemplo, que são muitas. A lista nos parece um tanto excessiva, com potencial para o desperdício de recursos estatais, o que pode, inclusive, atrapalhar a operacionalização das medidas legais a quem realmente importa aplicá-las. Daí sugerirmos a retirada da lista obrigatória dos ocupantes dos cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível 5 ou equivalentes, que, pela omissão da expressa referência legal, juntar-se-iam tacitamente aos demais agentes, na forma



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

por nós sugerida em emenda ao parágrafo único do art. 2º, ora em discussão.

Dessa maneira, acreditamos que a lista obrigatória independente do juízo anterior de potencial conflito de interesses ou acesso a informação privilegiada só se faz necessária aos principais cargos e empregos, àqueles em que, eventualmente, haverá a necessidade do referido afastamento.

Os outros podem ser deixados ao balizamento mais genérico do parágrafo único do art. 2º, que se restringe à condição de as atribuições do agente público ensejarem algum tipo de acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro. Aliás, esse mesmo dispositivo, em nosso ver, deveria mencionar não só a hipótese de acesso a informação privilegiada, mas também a de conflito entre interesses públicos e privados, conforme a emenda sugerida ao final deste Parecer.

Problema considerável, em nosso ponto de vista, é a sobreposição de competências da CGU às da CEP. Ele aparece nos arts. 4º, 6º, 8º e 9º da proposição, dispositivos em que é citado o aludido órgão de controle interno da União. As emendas, pois, são no sentido de excluir a CGU do presente Projeto.

No art. 4º, § 1º, propomos a supressão do trecho final, que faz alusão à CGU no art. 8º, parágrafo único, do Projeto.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

No art. 6º, inciso II, propomos também a supressão do trecho final, que faz alusão à CGU, com as devidas adaptações redacionais.

É no art. 8º, acreditamos que culmina o problema da confusão e sobreposição das competências da CEP e da CGU. Também vemos aí o esvaziamento das competências da CEP e das comissões de ética dos órgãos e entidades federais, o que, em nosso entendimento, prejudica a louvável iniciativa do Sistema de Gestão da Ética, instituído pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, além de retirar, tacitamente, da CEP, a competência de coordenar o Sistema de Gestão da Ética, prevista naquele mesmo Decreto.

Pelo Decreto nº 6.029, de 2007, cada comissão de ética dos órgãos e entidades atua em relação aos seus agentes, mas todas estão submetidas à CEP. Essa relação, em alguns casos previstos pelo Projeto, passaria a se dar diretamente com a CGU. Ocorre que as competências da CGU estão muito mais ligadas à análise da legalidade e da adequação orçamentário-financeira, por meio da realização de auditorias, do que do aspecto estritamente ético.

Ademais, haveria perda de autonomia por parte da Rede de Ética, constituída pela CEP e pelas comissões de ética dos órgãos e entidades, pois sabemos que a CGU não tem a independência institucional necessária para o desempenho dessa missão.

O envolvimento da CGU, portanto, ao invés de beneficiar o controle da ética na Administração, tenderia a esvaziar e enfraquecer a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Rede de Ética já constituída, afastando-a da intenção que deu origem à criação da referida instância ética. Sem falar que isso dificultaria, ainda, o trabalho de educação, prevenção e controle das comissões de ética dos órgãos e entidades, bem como dos agentes público em geral.

Pelo exposto, sugerimos o emendamento do art. 8º, *caput* e parágrafo único, para que, com as devidas adaptações redacionais, sejam suprimidas as referências à CGU.

Temos ressalvas, ainda, no que tange à redação do art. 9º, incisos I e II, e parágrafo único. Em todos eles materializa-se o esvaziamento da Rede de Ética – agora com o complicador da unidade de recursos humanos do órgão ou entidade respectivo. Vejamos o inteiro teor do dispositivo (grifos nossos):

Art. 9º Os agentes públicos mencionados no art. 2º desta Lei, inclusive aqueles que se encontram em gozo de licença ou em período de afastamento, deverão:

I - enviar à Comissão de Ética Pública **ou à Controladoria-Geral da União**, conforme o caso, anualmente, declaração com informações sobre situação patrimonial, participações societárias, atividades econômicas ou profissionais e indicação sobre a existência de cônjuge, companheiro ou parente, por consangüinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses; e

II - comunicar por escrito, à Comissão de Ética Pública **ou à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade respectivo**, conforme o caso, o exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

pretende aceitar, contrato ou negócio no setor privado, ainda que não vedadas pelas normas vigentes, estendendo-se esta obrigação ao período a que se refere o inciso II do art. 6º.

Parágrafo único. As unidades de recursos humanos, ao receber a comunicação de exercício de atividade privada ou de recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado, deverão informar ao servidor e à Controladoria-Geral da União as situações que suscitem potencial conflito de interesses entre a atividade pública e a atividade privada do agente.

Em nosso ver, o art. 9º carece de melhor delimitação das competências.

Como está, a redação do art. 9º, inciso I, divide o recebimento dos documentos atinentes ao controle da ética entre a CEP e a CGU. Os agentes poderão enviar os documentos a um ou a outro órgão.

Além do aspecto político do esvaziamento, já citado anteriormente, tal divisão não nos parece uma boa prática de gestão, podendo, pela falta de comunicação e divisão inexata das atribuições, gerar duplicidade de trabalhos, informações conflitantes, entre outros problemas administrativos.

Entendemos que, ao menos no que tange ao escopo deste Projeto – controle da ética –, o envio dos referidos documentos deveria ser feito somente às comissões de ética dos órgãos ou entidades respectivos, caso existam, ou à CEP.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Já a redação do art. 9º, inciso II, diz que as comunicações nele descritas deverão ser encaminhadas por escrito à Comissão de Ética Pública ou à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade respectivo.

Mais uma vez, há divisão de competências que esvazia a CEP e não representa um aperfeiçoamento administrativo, ao contrário, como já mencionado no parágrafo anterior. Do mesmo modo que no inciso I, entendemos que a aludida comunicação por escrito deveria ser feita à comissão de ética do órgão ou entidade respectivo ou, no caso de sua inexistência, diretamente à CEP.

Por fim, temos o parágrafo único do art. 9º, que determina que as unidades de recursos humanos, ao receber a comunicação de exercício de atividade privada ou de recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado, deverão informar ao servidor e à Controladoria-Geral da União as situações que suscitem potencial conflito de interesses entre a atividade pública e a atividade privada do agente.

Em consonância com as mudanças propostas por emenda no restante do art. 9º, deverá constar no referido dispositivo, em vez de “unidades de recursos humanos”, “comissões de ética dos respectivos órgãos ou entidades”, e, no lugar de “Controladoria-Geral da União”, a expressão “Comissão de Ética Pública”.

É nesse sentido, portanto, que oferecemos a emenda abaixo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **rejeição** da Emenda da Senadora Lucia Vânia e pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, a seguinte redação:

“Dispõe sobre o conflito de interesses e o acesso a informação privilegiada por agentes públicos do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo, emprego ou função; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....
.....
.....
.....



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

II – de natureza especial e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível 6, ou equivalentes; e

III – de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de empresas públicas, sociedades de economia mista e agências reguladoras.

Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a III, sujeitam-se ao disposto nesta Lei quaisquer agentes públicos cujo exercício das atribuições enseje conflito entre interesses públicos e privados ou proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, a seguinte redação:

“§ 1º No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública ou a comissão de ética respectiva do órgão ou entidade.”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao *caput* do inciso II do art. 6º do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, a seguinte redação:

“II - no período de 6 (seis) meses, contado da data de dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado pela Comissão de Ética



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Pública ou pela comissão de ética respectiva do órgão ou entidade:”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao *caput* e parágrafo único do art. 8º do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, a seguinte redação:

“Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal:

.....
.....

Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública atuará precipuamente nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a III do art. 2º, e as comissões de ética respectivas dos órgãos e entidades, nos casos que envolvam os demais agentes, exceto quando não houver a respectiva comissão no órgão ou entidade, situação em que os referidos casos serão analisados pela Comissão de Ética Pública. ”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 9º do Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 2012, a seguinte redação:

“**Art. 9º** Os agentes públicos mencionados no art. 2º desta Lei, inclusive aqueles que se encontram em gozo de licença ou em período de afastamento, sem prejuízo de outras obrigações legais perante outras instâncias governamentais, deverão:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – enviar à respectiva comissão de ética do órgão ou entidade, se houver, ou à Comissão de Ética Pública, anualmente, declaração com informações sobre a situação patrimonial, participações societárias, atividades econômicas ou profissionais e indicação sobre a existência de cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses; e

II – comunicar por escrito à respectiva comissão de ética do órgão ou entidade, se houver, ou à Comissão de Ética Pública, o exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que pretenda aceitar, contrato ou negócio no setor privado, ainda que não vedadas pelas normas vigentes, estendendo-se esta obrigação ao período a que se refere o inciso II do art. 6º.

Parágrafo único. As comissões de ética dos respectivos órgãos ou entidades, ao receber a comunicação de exercício de atividade privada ou de recebimento de propostas de trabalho, contrato ou negócio no setor privado, deverão informar ao agente público e à Comissão de Ética Pública as situações que suscitem potencial conflito de interesse entre a atividade pública e a atividade privada do agente.”

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**, Relator