



SENADO FEDERAL

PARECER **Nº 649, DE 2013** **(De Plenário)**

De Plenário, em substituição às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional; e de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2013 (nº 6.826/2010, na origem), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco/PMDB – ES. Para proferir parecer. Sem revisão do orador.) – Muito obrigado, Sr. Presidente. Sr^{as} e Srs. Senadores, o Projeto da Câmara nº 39, de 2013, denominado PL Anticorrupção, visa regulamentar a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, nacional e estrangeira. O seu propósito fundamental é suprir lacunas existentes no ordenamento jurídico pátrio no que diz respeito a atos de empresas corruptoras contra a Administração Pública.

É incontroverso que a corrupção figura, atualmente, como uma das mais graves mazelas do regime democrático contemporâneo. Seu impacto negativo se espraia por todo o sistema político, econômico e social das nações, que contam com os mais variados níveis de desenvolvimento. Nesse contexto, o combate efetivo à corrupção não depende apenas da punição ao agente público corrupto, que pratica ser a crença até aqui impregnada no sistema legal brasileiro, mas também da sanção ao corruptor, que não deve ser compreendido apenas como a pessoa física que operou o ato, mas também como a empresa que pretende se beneficiar de conduta ilícita.

Certamente, boa parte das sanções previstas no Parecer 39 já consta em outras leis em vigor, tais como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Geral de Licitações e Contratos. Porém, o PLC 39 cumpre o papel de preencher espaços não abrangidos por esse conjunto de leis, mais especificamente no tocante à responsabilização da pessoa jurídica.

No atual quadro, percebe-se que o ordenamento jurídico brasileiro não conta com normas direcionadas especificadamente à responsabilização da pessoa jurídica, que os diplomas em vigor apresentam uma série de dificuldades de ordem técnico-jurídica para imposição de sanções às empresas. Por isso, a aprovação do PLC é imprescindível para a atualização do nosso sistema legal e a consequente modernização dos mecanismos de combate à corrupção.

O PL Anticorrupção foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 2010, como resultado de uma iniciativa conjunta da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União e do Ministério da Justiça. Durante três anos de tramitação legislativa, o projeto foi objeto de profundo debate parlamentar, que culminou no aperfeiçoamento do texto em diversos aspectos, sem que se tenha afetado, evidentemente, o seu núcleo essencial. A esse respeito, vale destacar que foi mantida a opção pelo enquadramento da responsabilidade da pessoa jurídica nas searas administrativa e cível, além do estabelecimento de responsabilidade do tipo objetivo, em âmbito administrativo, conforme será exposto em detalhes mais adiante.

Por outro lado, as modificações operadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados conferiram maior ênfase a dispositivos que buscam fomentar uma nova cultura nas relações entre a administração, o particular, e o papel do particular no combate à corrupção, mediante incentivos à criação de mecanismos de *compliance* e acordos de leniência.

Sob o ponto de vista das relações exteriores, a aprovação do projeto de lei apresenta o atendimento a uma recomendação expressa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e poderá ser considerada como um importante passo rumo à valorização da imagem brasileira no cenário internacional. Com uma lei anticorrupção, as empresas internacionais teriam incentivos renovados para direcionar seus investimentos ao Brasil, posto que o ambiente negocial do País estaria revestido de maior transparência e segurança jurídica.

Na ótica do Direito Comparado, o projeto guarda inspiração em alguns dos mais bem estruturados diplomas legais de combate à corrupção, notadamente a lei norte-americana, a pioneira, que estabeleceu esse tipo de critério já em 1977, e a paragmática legislação do Reino Unido, que entrou em vigor em 2011.

Nessa mesma medida, conforme se verá adiante, o PLC nº 39 avançou, inclusive, em relação a essas leis e, caso aprovada, poderá ser considerada uma das mais avançadas e modernas leis anticorrupção do mundo, pois considerou as experiências e os debates e não apenas a experiência e o debate, mas a convivência no campo prático, diário e cotidiano nesses países, Sr. Presidente.

O Brasil, Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, é um dos 39 países signatários da convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, a chamada, Senador Agripino, Convenção Anticorrupção da OCDE, e um dos únicos remanescentes que ainda não contam com uma lei que responsabiliza pessoas jurídicas por atos de suborno contra autoridades públicas.

Ao lado do Brasil está a Irlanda e a Argentina, e, se o Congresso brasileiro consolidar a legislação, nós estaremos fora desse rol de países que ainda não se inscreveram nesse protocolo e nessa convenção internacional.

A Convenção Anticorrupção foi construída em Paris, em 17 de dezembro de 1997 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Como consequência do acordo, os Estados signatários assumiram o compromisso de estabelecer sanções na seara cível, administrativa ou penal contra pessoas físicas e jurídicas incursas em atos de suborno.

A própria OCDE destaca os impactos positivos da Convenção em âmbito global, certificando que, após sua entrada em vigor, os Estados signatários passaram a conduzir um número mais elevado de investigações, além de aumentar as condenações por casos de subornos transnacionais.

Vale lembrar que, desde a celebração da Convenção, o Grupo de Trabalho sobre Suborno Transnacional da OCDE monitora a sua eficácia em cada um dos Estados-parte. Esse Grupo de Trabalho afere o cumprimento do acordo mediante a aplicação de questionários à realização de visitas e análises de relatórios que culminaram em diferentes fases de avaliação.

Na primeira fase do processo de monitoramento, a legislação dos Estados é estudada no tocante à sua adequação normativa com os termos da convenção. Dessa aferição resulta uma lista de recomendação aos Estados para que, em uma segunda fase, o Grupo de Trabalho realize investigação *in loco* acerca da aplicação das normas internas de combate à corrupção, bem como a respeito das consequências práticas das recomendações listadas na primeira fase de avaliação.

No Brasil, a primeira fase foi concluída – imaginem – em 2003, e o relatório emitido pelo Grupo de Trabalho foi bastante positivo. Segundo a OCDE, até aquele momento, a legislação brasileira já se encontrava, em grande parte, adequada aos termos da Convenção. Não obstante, apontaram-se algumas lacunas normativas como, por exemplo, a ausência de uma lei que cuidasse especificamente da responsabilidade de pessoa jurídica por ato de suborno, seja em âmbito cível, administrativo e criminal.

A fase 2, por sua vez, foi realizada em 2007, e o diagnóstico acerca da aplicação da Convenção no Brasil agravou-se substancialmente. Apesar do reconhecimento do comprometimento do Governo no combate à corrupção, foram destacados alguns desafios a serem enfrentados como destaque para a necessidade da aprovação do projeto de lei que instituísse a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados contra a Administração Pública nacional e estrangeira.

Em 2014, no mês de junho, será realizada a terceira fase da avaliação do Brasil, e a ausência de resposta do País às recomendações constantes no último relatório – mais especificadamente no tocante à Lei de Responsabilização de Pessoa Jurídica – poderá ocasionar uma série de prejuízos à economia nacional. Isso porque, a depender da próxima avaliação da OCDE, pode-se recomendar, inclusive, que empresas estrangeiras tenham cautela na escolha do país como local para seus investimentos.

Por tais razões, além da inestimável conquista para a luta contra a corrupção no Território nacional, a incorporação do PL anticorrupção ao ordenamento jurídico pátrio, representará, Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, a realização de um compromisso internacional firmado com a OCDE e, certamente, resultará em uma imagem mais positiva do Brasil no cenário externo.

Por essas razões, Srs. Presidente, pelos aspectos jurídicos, pelos aspectos de mérito, nós estamos relatando favoravelmente à aprovação desse projeto na forma em que ele foi, de maneira detida e detalhada, debatido na Câmara dos Deputados. Então, relatamos na forma em que foi aprovado na Câmara, para que, após deliberação do Senado, possamos submeter esse projeto à sanção presidencial e possamos alinhar o Brasil com aquilo que há de mais moderno, com aquilo que há de mais indicado nos protocolos internacionais que rezam a respeito dessa matéria.

É como relato, portanto, Sr. Presidente, é como submeto à vontade, à decisão dos Srs. Senadores, na forma com que o projeto foi debatido na Câmara e, assim, indo à sanção, para que possa adequar-se à legislação brasileira e fechar as lacunas e os hiatos que ainda faltaram, sobretudo na responsabilização das pessoas jurídicas.

É como relato, Sr. Presidente.

É o seguinte o parecer na íntegra:

PARECER Nº , DE 2013 – PLEN

(Ao PLC Nº 39, de 2013)

Em substituição às COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL E DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2013 (nº 6.826, de 2010, na origem), de iniciativa do Presidente da República, que *dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39, de 2013, de autoria do Presidente da República. O PLC objetiva impor responsabilidade administrativa e civil às pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Em razão da aprovação de requerimento para apreciação em Plenário da matéria, incumbe-nos proferir parecer sobre o projeto, em substituição às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), às quais ele foi inicialmente distribuído.

Faremos, a seguir, descrição sumária dos artigos da proposição, na forma como aprovada pela Câmara dos Deputados.

O art. 1º define o objeto do Projeto e considera-o aplicável às sociedades, empresárias e simples, personificadas ou não, nacionais ou estrangeiras, bem como a entidades civis, tais como fundações, associações ou entidades de pessoas.

O art. 2º estatui responsabilidade civil ou administrativa objetiva, isto é, sem que seja necessário demonstrar culpa ou dolo, para a pessoa jurídica que praticar atos lesivos, em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

O art. 3º considera que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade pessoal e subjetiva de seu administrador ou qualquer outra pessoa natural que tenha participação no ato ilícito.

O art. 4º anota que os efeitos da condenação permanecem ainda que a sociedade condenada sofra alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão. Em caso de fusão ou incorporação, a responsabilidade possui como limite o valor do patrimônio vertido. E há previsão de responsabilidade solidária para grupo de sociedades, tais como controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas.

O art. 5º define atos lesivos à administração como aqueles que atentem contra o patrimônio público, contra os princípios da administração pública ou contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Nos incisos I a V, são definidos os atos lesivos, tais como a promessa ou efetiva concessão de vantagem indevida a agente público ou a pessoa a ele relacionada, o financiamento para a prática de atos ilícitos de que trata o projeto, o uso de pessoas interpostas para a dissimulação de reais interesses, as diversas modalidades de frustração de processos licitatórios, inclusive por meio de conluio com concorrentes, fraudes na execução de contratos administrativos e a obstrução da atividade investigativa da administração pública.

O art. 6º estipula as sanções administrativas, isto é, a serem aplicadas por órgão da administração, a saber: multa em porcentagem do faturamento e publicação da decisão condenatória.

O art. 7º trata das agravantes e atenuantes para a fixação da pena administrativa, tais como gravidade da infração, vantagem auferida, grau de lesão, situação econômica do infrator, valor dos contratos mantidos.

O art. 8º inicia a disciplina do processo administrativo, cuja instauração e julgamento cabem à autoridade máxima do órgão ou entidade das três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). É prevista competência concorrente, no âmbito do Poder Executivo Federal, para a Controladoria-Geral da União (CGU).

O art. 9º confere competência para a CGU julgar atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira.

O art. 10 determina que o processo administrativo será conduzido por comissão de dois ou mais servidores estáveis, os quais poderão, cautelarmente, propor à autoridade competente a suspensão dos efeitos do ato ou processo objeto da investigação e deverão concluir a investigação no prazo de cento e oitenta dias, prorrogáveis se houver necessidade.

O art. 11 confere trinta dias de prazo para o investigado concluir sua defesa.

O art. 12 determina a devolução do processo instruído à autoridade instauradora, para julgamento.

O art. 13 permite a aplicação imediata das sanções administrativas, ainda que esteja em curso processo administrativo específico para a reparação integral do dano, cujo crédito apurado será inscrito em dívida ativa.

O art. 14 prevê a desconsideração administrativa da personalidade jurídica do infrator, em casos de abuso de direito ou confusão patrimonial.

O art. 15 determina que a comissão apuradora dê ciência ao Ministério Público para apuração de delitos.

O art. 16 prevê o acordo de leniência, espécie de delação premiada proposta no interesse da administração pública sempre que necessário for para a coleta de provas essenciais à condenação. O acordo de leniência beneficiará o infrator com redução da pena de multa em até dois terços e poderá isentá-lo de outras penas, tais como a publicação, em mídia, de extrato da decisão condenatória. Em qualquer caso, a empresa infratora que celebra o acordo permanecerá responsável pela reparação integral do dano causado.

O art. 17 determina que as regras sobre o acordo de leniência também sejam aplicáveis às hipóteses de ilícitos previsto na Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

O art. 18 ressalva a possibilidade de a empresa infratora ser condenada judicialmente, mesmo já tendo sido condenada na esfera administrativa.

O art. 19 elenca as sanções aplicáveis ao infrator em juízo, tais como perdimento de bens, suspensão de atividades, dissolução de sociedade, proibição de participar de programa público de incentivos, pelo prazo de um a cinco anos. É exigida a comprovação de ato ilícito culposos ou doloso para que tais sanções, salvo a de perdimento de bens, sejam aplicáveis.

O art. 20 autoriza o Ministério Público a requerer em juízo a aplicação das sanções administrativas não impostas pela autoridade administrativa.

O art. 21 indica o rito da lei de ação civil pública como o aplicável aos processos judiciais de que trata o projeto.

O art. 22 cria o Cadastro Nacional de Empresas Punidas, o CNEP, a fim de dar publicidade às sanções aplicadas.

O art. 23 determina que as sanções aplicadas em razão da Lei de Licitações e Contratos Administrativos deverão ser inseridas por seus aplicadores no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

O art. 24 determina a destinação dos valores de multas e dos bens objeto de perdimento às entidades públicas lesadas, em caráter preferencial.

O art. 25 impõe prescrição quinquenal para as infrações.

O art. 26 determina critérios para identificar e legitimar o representante legal da pessoa jurídica.

O art. 27 prevê a aplicação de sanções penais, civis e administrativas à autoridade pública que deixar de investigar atos lesivos ao patrimônio público.

O art. 28 considera a norma aplicável a atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, ainda que o ato seja praticado no exterior.

O art. 29 ressalva as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para julgar atos de infração da ordem econômica.

O art. 30 ressalva a possibilidade de incidência cumulada das sanções previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), na Lei de Licitações e Contratos Administrativos e na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

O art. 31 estipula *vacatio legis* de cento e oitenta dias.

A justificação explicita o objetivo de suprir lacuna no ordenamento jurídico para a responsabilização de empresas privadas e entidades congêneres que pratiquem atos de corrupção, fraudes em licitações ou em contratos administrativos.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

a) Constitucionalidade do PLC nº 39, de 2013

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o projeto não apresenta vícios, porquanto trata de matéria da competência legislativa da União, nos termos do art. 22, I, e 173, § 5º, da Constituição Federal. Com efeito, a lesão ao patrimônio público por atos ilícitos de empresas não tem outra finalidade senão alçar-las indevidamente a uma posição econômica favorecida, o que finda por atentar contra a ordem econômica, em especial o princípio da livre concorrência. Ademais, a edição de normas de Direito Civil e Processual constitui competência privativa da União. Quanto aos dispositivos de organização administrativa do Poder Executivo Federal, tais como os que fixam competências para a CGU, importa reiterar que o projeto é de autoria do Chefe do Poder Executivo, o que atende à regra de reserva de iniciativa insculpida no art. 61, § 1º, II, e, da Carta Magna.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o projeto não apresenta vícios, pois promove restrição à liberdade de iniciativa econômica apenas no limite necessário à proteção do patrimônio público, do interesse público e dos princípios gerais que norteiam o funcionamento da administração pública, respeitado o devido processo legal, administrativo e judicial. É evidente que a liberdade de iniciativa econômica assegurada pela Constituição não o é na extensão de dar abrigo a práticas lesivas à moralidade e ao patrimônio públicos, como são as descritas no art. 5º do projeto.

b) O PLC em face dos acordos internacionais celebrados pelo Brasil

O PLC nº 39, de 2013, visa a adequar o ordenamento jurídico pátrio aos compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil em diversas convenções internacionais, a saber:

- a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 17 de dezembro de 1997, internalizada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000;

- a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, internalizada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002;
- a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, internalizada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Desse modo, cumpre examinar se as disposições do projeto efetivamente adaptam a legislação brasileira aos compromissos assumidos naquelas convenções. O PLC nº 39, de 2013, tem um objetivo bastante preciso e claro: promover a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. De seu turno, as referidas convenções internacionais têm um escopo mais amplo e que, em grande medida, já se encontra atendido, no nível legislativo, pelo Brasil. Com efeito, o ordenamento jurídico nacional reprime os atos de corrupção tanto em nível penal, quanto civil e administrativo. Além das disposições do Código Penal referentes aos crimes contra a administração pública (inclusive contra a administração pública estrangeira) e da legislação de cada ente federado sobre a responsabilidade administrativa de seus servidores, merece destaque a Lei nº 8.429, de 1992, que prevê sanções de caráter civil contra pessoas físicas e jurídicas pela prática ou participação em atos de improbidade administrativa.

A legislação brasileira é, contudo, omissa quanto a punições de caráter civil a pessoas jurídicas, por atos de lesão ao patrimônio público, quando não houver participação de agente público no ilícito, de modo a caracterizar a ocorrência de ato de improbidade administrativa.

É certo que os mecanismos de ressarcimento e recomposição do patrimônio público encontram-se bem disciplinados, tendo aplicação também a esses casos, como o demonstram a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985). Falta, no entanto, prever medidas punitivas de natureza penal, civil ou administrativa para as pessoas jurídicas, quando a lesão é provocada

independentemente de participação de servidor público. É necessário igualmente assegurar a punição quando o ato lesivo se dá contra a administração pública estrangeira. Nesse sentido, o Artigo 2 da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais estabelece que cada Estado signatário “deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos”.

Há grande controvérsia a respeito da admissibilidade de sanções penais contra pessoas jurídicas no Brasil. Isso porque o ordenamento jurídico criminal é construído sobre bases dificilmente conciliáveis com a responsabilização penal de quem não seja pessoa natural. Não é o caso aqui de promover discussões acadêmicas a respeito do assunto. Pensamos mesmo serem tais discussões de todo dispensáveis, uma vez que, de um lado, há punições penais não passíveis de aplicação às pessoas jurídicas (como as penas privativas de liberdade), e, de outro, sanções efetivas de natureza civil e administrativa podem ser concebidas (tais como as multas), sem necessidade de se enfrentar a questão da responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Aliás, a própria Convenção mencionada, em Artigo 3, n. 2, admite que “caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras”.

No mesmo sentido, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção dispõe, em seu Artigo 26:

Artigo 26

Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.

3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.

A opção adotada pelo PLC nº 39, de 2013, nos parece estar em consonância com as diretrizes traçadas nas referidas Convenções, ao impor às pessoas jurídicas que praticarem atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira:

- a) as penalidades administrativas de: multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício, e publicação extraordinária de extrato da decisão condenatória, a expensas da pessoa jurídica, em meio de comunicação de grande circulação, bem como divulgação por afixação de extrato da decisão no próprio estabelecimento e no sítio eletrônico na Internet;
- b) as penalidades civis, aplicadas em processo judicial, de: perdimento de bens, direitos ou valores, suspensão, interdição parcial das atividades ou dissolução da pessoa jurídica, e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos, entidades públicas ou instituições financeiras públicas pelo prazo de 1 a 5 anos.

Especificamente quanto à repressão a atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas e que envolvam o suborno de agente público de outro país, entendemos que o projeto disciplina a contento a matéria. Em primeiro lugar, ao enumerar, em seu art. 5º, os atos lesivos puníveis, não faz distinção quanto ao bem jurídico afetado: o ilícito se verificará tanto no caso de lesão ao patrimônio público nacional quanto ao estrangeiro. Ademais, os §§ 1º a 3º do mesmo artigo oferecem uma definição satisfatória de administração pública estrangeira e de agente público estrangeiro. Por fim, a extraterritorialidade das disposições da nova Lei é assegurada pelo art. 28 do projeto, segundo o qual serão punidos, mesmo quando cometidos no exterior, os atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira.

c) Mérito

Concordamos com o estabelecimento de responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas nos casos definidos no projeto. Com efeito, a exigência de comprovação de dolo ou culpa poderia conduzir à ineficácia os mecanismos nele previstos, dadas as dificuldades enfrentadas no processo de responsabilização de pessoas jurídicas, para a identificação do elemento subjetivo do ilícito. Além disso, a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas não constitui nenhuma novidade no Direito Brasileiro. Entre os casos previstos na legislação, podemos citar os disciplinados no Código de Defesa do Consumidor, na legislação ambiental e, no próprio Código Civil, a responsabilidade fundada na teoria do risco.

O projeto aborda um amplo espectro de condutas lesivas ao patrimônio público e aos princípios da administração pública. Boa parte delas está relacionada a fraudes em licitações e contratos administrativos, mas esse tipo de conduta ilícita não esgota o repertório de ações merecedoras de severa reprimenda. O projeto também prevê punição para a pessoa jurídica que: prometer, oferecer ou dar, ainda que indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceiro a ele relacionado; financiar, custear, patrocinar ou subvencionar a prática dos outros atos ilícitos previstos no PLC; utilizar-se de interposta pessoa para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos; ou intervir em sua atuação.

As normas atinentes às penalidades administrativas e ao respectivo processo são inspiradas nas inovações promovidas pela nova Lei do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011), bem assim o Capítulo que trata do acordo de leniência, um importante instrumento para propiciar a efetiva punição de todos autores e partícipes das condutas ilícitas. Um típico exemplo da utilidade do acordo de leniência se verifica no combate a práticas cartelísticas nas licitações públicas. O estímulo à delação premiada torna mais factível a punição de todos os envolvidos. E é importante frisar que o delator não fica isento de reparar integralmente o dano causado. Apenas fica dispensado da pena de publicação de extrato da decisão administrativa e tem o valor da multa reduzido em até dois terços.

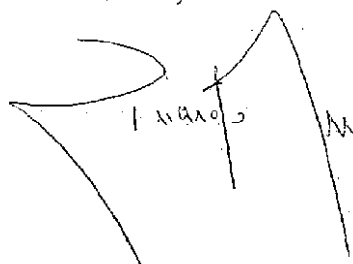
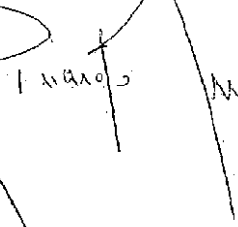
Quanto ao processo judicial, as penalidades passíveis de aplicação também nos parecem adequadas, podendo chegar à própria dissolução compulsória da pessoa jurídica, medida que, pelo seu rigor, deve-se restringir às situações em que a conduta se revestir de maior gravidade. Bem por isso, o projeto, além de exigir a comprovação de culpa ou dolo para ensejar a aplicação dessa pena, só a permite quando a personalidade jurídica houver sido utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos ou quando a condenada houver sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. Também é exigida a comprovação de culpa ou dolo para a aplicação das penas de suspensão ou interdição parcial de atividades e de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas.

Outra previsão importantíssima do projeto é a do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), uma base de dados de acesso público, contendo informações sobre as sanções aplicadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública às pessoas jurídicas. A CGU já administra um cadastro semelhante, embora inexista disciplina legal do assunto. Até mesmo para que determinadas sanções – como as que proíbem o recebimento de recursos públicos pelas empresas condenadas – produzam efeitos, é essencial a existência de tal cadastro. Sem uma administração e divulgação centralizadas desses dados, um ente público não terá como tomar conhecimento das penalidades aplicadas por outro.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2013.

Sala das Sessões,

 , Presidente
 ; Relator

Publicado no DSF de 05/07/2013.