



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2016, DE 2023

Altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, 12.846, de 1º de agosto de 2013, e 13.105, de 16 de março de 2016 (Código de Processo Civil), a fim de prever medidas de combate à prática do lawfare em prejuízo à economia e a pessoas jurídicas nacionais, e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Rogério Carvalho (PT/SE)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Altera as Leis nºs 9.613, de 3 de março de 1998, 12.846, de 1º de agosto de 2013, e 13.105, de 16 de março de 2016 (Código de Processo Civil), a fim de prever medidas de combate à prática do *lawfare* em prejuízo à economia e a pessoas jurídicas nacionais, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei tem o objetivo de combater a prática de *lawfare* em prejuízo à economia e a pessoas jurídicas nacionais.

Parágrafo único. Define-se *lawfare* como o uso abusivo de instrumentos jurídicos com o objetivo de causar prejuízo estratégico a pessoa jurídica brasileira com fins políticos, empresariais, concorrenciais ou geopolíticos.

Art. 2º A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 8º**

.....

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º deste artigo, é vedada a troca de quaisquer informações entre autoridades judiciárias e ministeriais nacionais e estrangeiras sem que ocorra o envio de cópia do formulário de requerimento de diligências do auxílio direto – ativo ou passivo – ao Ministério da Justiça e à Advocacia-Geral da União, a fim de que seja verificada, pelos mencionados órgãos, potencial violação ao interesse de pessoas jurídicas nacionais.

.....” (NR)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Art. 3º A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“CAPÍTULO V

DA RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL

.....

Art. 18. A responsabilização de pessoa jurídica na esfera administrativa cria presunção de ressarcimento integral do dano na esfera judicial.” (NR)

.....”

“CAPÍTULO VI-A

DAS VEDAÇÕES DE ALTERAÇÕES SOCIETÁRIAS

Art. 21-A. São nulas as alterações no controle societário, bem como operações de transformação, incorporação, fusão ou cisão nos 5 (cinco) anos seguintes à celebração de acordo de leniência ou da responsabilização administrativa ou civil decorrente da aplicação da lei nacional ou de instrumento jurídico estrangeiro.”

“CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS

.....

Art. 28. Esta Lei aplica-se aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira ou estrangeira que tenha sede, filial ou representação no território brasileiro, contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior. (NR)

.....”

Art. 4º A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2016 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com a seguinte alteração:

“**Art. 26.**

.....

§ 3º Na cooperação jurídica internacional não será admitida a prática de atos que contrariem ou que produzam resultados incompatíveis com as normas fundamentais que regem o Estado



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

brasileiro, devendo o Ministério das Relações Exteriores ou as autoridades centrais de cooperação vedar o envio de informações ou documentos sensíveis os quais, conhecidos por agência, órgão ou Estado estrangeiro possam conduzir a prejuízo político, empresarial, concorrencial ou geopolítico a pessoa jurídica brasileira ou que possam prejudicar a soberania, a segurança, a ordem pública ou outros interesses essenciais da República Federativa do Brasil.

.....”

Art. 5º O Poder Executivo coordenará os esforços de inteligência com o objetivo de evitar que empresas nacionais sejam alvo de práticas abusivas de agências ou órgãos de Estado estrangeiros, com o propósito de causar-lhes danos, retirar-lhes legitimidade ou causar-lhes desperdício de tempo e recursos financeiros.

Art. 6º Revogam-se inciso III do *caput* e o § 1º do art. 19 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto tem por finalidade dotar nosso ordenamento jurídico de instrumentos para o combate à prática do *lawfare* no âmbito empresarial, em prejuízo a pessoas jurídicas nacionais.

Resumidamente, *lawfare* consiste no “uso estratégico do direito para fins de deslegitimar, prejudicar ou aniquilar um inimigo”¹. Noutras palavras, trata-se da utilização da lei como uma sofisticada e dissimulada “arma de guerra”, criando efeitos semelhantes aos tradicionalmente almejados numa ação militar convencional, causando dano, retirando a legitimidade ou forçando o adversário a desperdiçar tempo ou recursos financeiros.

Nessa perspectiva, leis anticorrupção têm sido utilizadas para perseguição a pessoas e destruição de empresas e empregos. Para que se

¹ Conforme ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; VALIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 24.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

tenha, a título de exemplo, uma dimensão do ocorrido no Brasil, segundo o Dieese, a litigância do “lavajatismo” foi responsável pela perda de 4,4 milhões de empregos e redução de 3,6% do PIB. Além disso, estima-se que se deixou de arrecadar R\$ 47,4 bilhões de impostos e R\$ 20,3 bilhões em contribuições sobre a folha, além de ter havido uma redução da massa salarial do país em R\$ 85,8 bilhões². Grandes construtoras brasileiras foram esfaceladas e a cadeia de produtiva de derivados de petróleo foi destruída. Ora, nas situações em que há corrupção são necessárias punições rigorosas, porém tendo sempre em mente o postulado da preservação da empresa, segundo o qual deve-se proteger a atividade econômica (produção de bens e serviços), o emprego, a renda e os interesses dos credores.

No âmbito empresarial, portanto, os efeitos do *lawfare* são devastadores. Em especial, destacamos que, nacional e internacionalmente, a legislação anticorrupção tem sido utilizada como instrumento de guerra econômica³. Ademais, a abrangência extraterritorial da legislação de alguns países torna possível que empresas brasileiras sejam processadas e punidas internacionalmente, sem que haja qualquer poder para evitar abusos em investigações e condenações, em situações em que se percebe um nítido direcionamento dos instrumentos de combate à corrupção contra empresas estrangeiras. Nessa linha, saliente-se que em 2004, o total de multas pagas por empresas sob o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) foi de apenas 10 milhões de dólares, tendo explodido para 2,7 bilhões de dólares em 2016⁴. As empresas estrangeiras foram as mais atingidas, sendo responsáveis pela maioria do montante pago a título de multas (entre 1977 e 2014, apenas 30% das investigações do FCPA visavam a empresas não estadunidenses; estas, no entanto, pagaram, desproporcionalmente, 67% do total das multas)⁵. Poderosas multinacionais têm instrumentalizado órgãos de Estado para mover processos contra suas concorrentes estrangeiras, numa lógica puramente econômica e totalmente dissociada do combate à corrupção.

² DIEESE. *Implicações Econômicas Intersetoriais da Operação Lava Jato*. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html>. Acesso em 27.04.2022.

³ PIERUCCI, Frédéric; ARON, Matthiew. *Arapuca Estadunidense: uma Lava Jato Mundial*. Kottler Editorial, 2021.

⁴ PIERUCCI, Frédéric; ARON, Matthiew. Ob. cit., loc. cit., p. 134.

⁵ PIERUCCI, Frédéric; ARON, Matthiew. Ob. cit., loc. cit., p. 136.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Nesse contexto, este projeto tem por finalidade tornar os instrumentos jurídicos de que dispõe o Brasil alinhados àqueles que possuem outros países para a defesa de suas empresas. Com o objetivo de modernizar nossa legislação anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), tomamos por parâmetro, em parte, a recente legislação francesa (*Loi Sapin II*), promulgada após o rumoroso “caso Alstom”, bem como o Relatório de Informação que embasou tais mudanças⁶. Na esteira desse caso, a opinião pública deu-se conta de que quatro empresas francesas figuravam entre as dez maiores multas negociadas pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos⁷, levantando-se a suspeita de *lawfare*, devido à evidente assimetria existente.

Sob esse timbre, entendemos ser necessário definir que caberá ao Ministério das Relações Exteriores ou as autoridades centrais de cooperação vedar o envio de informações ou documentos sensíveis os quais, conhecidos por agência, órgão ou Estado estrangeiro possam conduzir a prejuízo político, empresarial, concorrencial ou geopolítico a pessoa jurídica brasileira ou que possam prejudicar a soberania, a segurança, a ordem pública ou outros interesses essenciais da República Federativa do Brasil. Com isso, objetivamos que esses órgãos ajam como importante “filtro”, evitando que informações sensíveis (de elevado valor econômico, estratégico ou político) de empresas nacionais sejam repassadas de maneira inadvertida. Assim, o órgão do Poder Executivo vedará a entrega dessas informações caso possam conduzir a prejuízo estratégico concorrencial à pessoa jurídica brasileira. Essa camada de proteção é necessária porque, muitas vezes, processos no exterior resultam na ingerência de fiscais e escritórios de advocacia externos, seja durante o período de investigação, seja pelo período de monitoramento posterior (em geral, de 3 anos)⁸. Nesse ponto, inspiramo-

⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE. Rapport D’information — Assemblée Nationale, par la commission des affaires étrangères et la commission des finances en conclusion des travaux d’une mission d’information constituée le 3 février 2016 sur l’extraterritorialité de la législation américaine. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4082.asp>. Acesso em 27.04.2022.

⁷ ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; ALVAREZ, Vanessa. *A extraterritorialidade do Foreign Corrupt Practices Act e a Lei Sapin II*. Revista Consultor Jurídico, 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-21/opiniao-lawfare-empresarial-extraterritorialidade-foreign-corrupt-practices-act-loi-sapin-ii>. Acesso em 27.04.2022.

⁸ Vide entrevista com Frédéric Pierucci ao Diário Centro do Mundo. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/exclusivo-ex-executivo-da-alstom-conta-como-eua-criam-versoes-da-lava-jato-como-arma-economica/>. Acesso em 27.04.2022.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

nos parcialmente na Recomendação nº 4 do Relatório Informativo da Assembleia Nacional francesa.

Outra importante alteração legislativa é o estabelecimento, nas situações em que não há tratado ou convenção, de vedação à troca de quaisquer informações entre autoridades judiciárias e ministeriais nacionais e estrangeiras sem que ocorra o envio de cópia do formulário de requerimento de diligências do auxílio direto – ativo ou passivo – ao Ministério da Justiça e à Advocacia-Geral da União, a fim de que haja maior transparência, sendo evitada a cooperação internacional com fins espúrios.

Ainda nessa direção, verificamos que o *lawfare* frequentemente é uma maneira de forçar alterações no controle de uma empresa ou alienação de parte de seus ativos. A fim de evitar essa prática, vedamos alterações no controle societário, bem como operações de transformação, incorporação, fusão ou cisão nos 5 (cinco) anos seguintes à celebração de acordo de leniência ou da responsabilização administrativa ou civil decorrente da aplicação da lei nacional ou de instrumento jurídico estrangeiro. Dessa forma, não haverá incentivo à prática de *lawfare* com esse propósito.

Outra modificação que propomos consiste numa inversão da atual lógica do art. 18 da Lei nº 12.846, de 2013. Sob esse prisma, entendemos que a responsabilização de pessoa jurídica na esfera administrativa deve criar presunção de ressarcimento integral do dano na esfera judicial. Isso evitará que ao reconhecimento da culpa no âmbito administrativo se suceda uma grande quantidade de ações judiciais, levando à falência empresarial, com a perda de postos de trabalho. Entendemos por bem revogar o inciso III do *caput* e o § 1º do art. 19 da Lei nº 12.846, de 2013, que preveem a dissolução compulsória de pessoas jurídicas, pois a regra, em nossa ordem jurídica, deve ser a preservação da empresa, sendo punidos os gestores que incorrerem em práticas irregulares e contrárias à lei. Portanto, acreditamos que não se deve punir toda a empresa (com prejuízos aos seus empregados, fornecedores, entre outros), mas tão-somente as pessoas naturais que praticaram ilícitos.

Promovemos também alteração no texto do art. 28 da Lei nº 12.846, de 2013, para incluir expressamente, em reforço à disposição



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

atualmente existente, no âmbito de aplicação da Lei, a pessoa estrangeira que tenha sede, filial ou representação no território brasileiro, aperfeiçoando, assim, a redação do dispositivo.

Prevemos, ainda, que o Poder Executivo exerça papel central na coordenação dos esforços de inteligência econômica, evitando que as empresas nacionais sejam alvo de práticas abusivas de agências ou órgãos de Estado estrangeiros (*lawfare*). Esse monitoramento será bastante útil para que possamos verificar a legitimidade das punições havidas em território estrangeiro, atuando diplomaticamente em defesa do interesse nacional e das empresas brasileiras.

Por fim, registramos nossos agradecimentos ao *Lawfare Institute*, pela importante colaboração técnica que nos foi gentilmente prestada por meio da disponibilização de aprofundada pesquisa a respeito do tema. Agradecemos, em especial, à coordenadora do estudo, Vanessa Gonçalves Alvarez, e aos pesquisadores Barbara Luiza Magalhães, Gustav Robrahn Joaquim Ferraz, Gabriela dos Santos Bebbber, Eliakin Tatsuo Yokosawa Pires dos Santos, Isis da Cruz B. de Araújo, Hian Gualberto e Victor Bertolotto.

Por essas razões, esperamos contar com o apoio de nossos nobres pares para que possamos debater, aperfeiçoar e aprovar esta nossa iniciativa legislativa.

Sala das Sessões,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.613, de 3 de Março de 1998 - Lei de Lavagem de Dinheiro - 9613/98
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1998;9613>
- Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013 - Lei Anticorrupção - 12846/13
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2013;12846>
 - art18
 - art19_cpt_inc3
 - art19_par1
 - art28
- urn:lex:br:federal:lei:2016;13105
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2016;13105>