



CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

COMISSÃO ESPECIAL - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
EVENTO: Audiência Pública	Nº: 0222/12	DATA: 28/03/2012
INÍCIO: 14h33min	TÉRMINO: 15h40min	DURAÇÃO: 01h07min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 01h07min	PÁGINAS: 24	QUARTOS: 14

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

MÔNICA MESSENBERG GUIMARÃES – Diretora de Relações Institucionais da CNI.

SÉRGIO CAMPINHO – Advogado da CNI.

CÁCITO AUGUSTO DE FREITAS ESTEVES – Advogado da Divisão Jurídica da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo.

SUMÁRIO: Parecer ao Projeto de Lei nº 6.826, de 2010, do Poder Executivo, 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".

OBSERVAÇÕES

Houve intervenção fora do microfone. Inaudível.

Há palavra ininteligível.



O SR. PRESIDENTE (Deputado João Arruda) - Declaro aberta a sexta reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.826, de 2010, do Poder Executivo, 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"*.

Encontram-se à disposição dos Srs. Deputados cópias da ata da quinta reunião, realizada no dia 14 de março do corrente ano. Pergunto se há necessidade da leitura da referida ata.

O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI - Solicito dispensa da leitura, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado João Arruda) - Não havendo discordância, fica dispensada a leitura da ata, a pedido do Deputado Zarattini.

Em discussão. (*Pausa.*)

Não havendo quem queira discuti-la, em votação.

Os Srs. Deputados que aprovam permaneçam como se encontram.

APROVADA.

Correspondências recebidas.

Ofício do Deputado Sarney Filho, Líder do Bloco PV/PPS, indicando o Deputado Arnaldo Jordy, do PPS, para integrar esta Comissão na condição de suplente.

Ofício do Sr. Robson Braga de Andrade, Presidente da CNI, comunicando que a Sra. Mônica Messenberg Guimarães, Diretora de Relações Institucionais, e o Sr. Sérgio Campinho, advogado, representarão a CNI na audiência pública marcada para o dia 28 de março do corrente ano.

Ofício do Líder do PT, Deputado Jilmar Tatto, indicando para integrar esta Comissão, na condição de suplente, o Deputado Paulo Pimenta.

Comunicação. A Presidência informa que, nos termos do art. 119, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi aberto o prazo para recebimento de emendas, de 5 sessões, ao substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Carlos Zarattini, ao Projeto de Lei nº 6.826, de 2010, do Poder Executivo, a partir de 16 de março de 2010. Estamos, portanto, na quarta sessão do prazo regimental.

Ordem do Dia. A pauta de hoje prevê audiência pública com os seguintes convidados: Sra. Mônica Messenberg Guimarães, Diretora de Relações



Institucionais da CNI; Sr. Sérgio Campinho, advogado da CNI; e Cárito Augusto de Freitas Esteves, representante da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo — CNC — e advogado da divisão jurídica da CNC.

Orientação: antes de conceder a palavra aos expositores, esclareço os procedimentos a serem observados durante os trabalhos de hoje. Os convidados disporão, nos termos regimentais, de 20 minutos para fazerem suas exposições. Ao fim da exposição, os Deputados inscritos para interpelar os convidados poderão fazê-lo, respeitada a ordem de inscrição, estritamente sobre o tema da exposição, pelo prazo de 3 minutos, tendo o convidado o mesmo tempo para a resposta. Serão facultadas a réplica e a tréplica pelo mesmo tempo, 3 minutos.

A lista de inscrição para o debate encontra-se à disposição dos Srs. Deputados na mesa de apoio.

Chamo para compor a Mesa o Vice-Presidente da Comissão Especial de Atos Contra a Administração Pública, Deputado Alberto Filho, o Sr. Sérgio Campinho e o Sr. Cárito Augusto de Freitas Esteves.

Concedo a palavra à Sra. Mônica Messenberg Guimarães, Diretora de Relações Institucionais da CNI, pelo tempo de 20 minutos.

A SRA. MÔNICA MESSENBURG GUIMARÃES - Boa tarde a todos.

Inicialmente, eu gostaria de elogiar a iniciativa desta discussão e parabenizar o Relator, Deputado Carlos Zarattini, pelas alterações feitas no texto original, que, no nosso ponto de vista, realmente aprimoraram substantivamente o que já estava sendo encaminhado. Porém, gostaríamos de aproveitar a oportunidade para colocar alguns pontos que ainda acreditamos serem necessários.

O Brasil agora, com essa lei, passa a se alinhar às melhores práticas internacionais e, ao mesmo tempo, atende aos compromissos assumidos junto à ONU, à OCDE e à OEA. Assim, a CNI, que sempre foi apoiadora de iniciativas em prol da transparência nas relações econômicas e políticas, alinha-se com o Deputado e com o Poder Legislativo no sentido de normatizar a questão.

O fim da corrupção, para a CNI e para os empresários como um todo só vêm a melhorar o ambiente para o crescimento dos negócios. A estabilidade, a transparência das relações é um estímulo ao crescimento da indústria. Portanto, não há como questionar a necessidade e a importância de se normatizar esse tipo de relação.



Todavia processos complexos como este estão sujeitos a problemas, a aprimoramentos, pois podem levar à insegurança jurídica.

Volto a destacar o importante papel do Relator no aprimoramento do texto, em especial nos pontos em que suprime a responsabilidade objetiva e prevê responsabilidade subsidiária, excluindo referências a empresas coligadas; restringe a responsabilidade dos dirigentes à extensão de culpabilidade; permite que a reparação do dano interrompa os efeitos da declaração e a inidoneidade, assim como estabelecendo acordos de leniência.

Porém, restam algumas questões que gostaríamos de apresentar para discussão e que com certeza podem contribuir com a eficácia na aplicação dessa norma legal. Tais contribuições têm aspectos eminentemente técnico-jurídicos e reduzem uma possível insegurança jurídica futura.

Sem mais delongas, eu gostaria de passar a palavra, se V.Exa. me permitir, ao Sr. Campinho, que é o especialista na área e poderia esclarecer melhor cada um dos pontos.

O Sr. Campinho é Professor de Direito Comercial da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Professor e Coordenador do Curso de Pós-Graduação de Direito Empresarial da Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro e autor de diversos livros sobre direito comercial, em destaque *O Direito da Empresa à Luz do Código Civil e Falência e Recuperação de Empresas no Novo Regime de Insolvência Empresarial*.

Eu creio que ele é a pessoa mais gabaritada, no caso da CNI, para colocar as questões, explicar de forma mais detalhada e mais consistente os pontos que ainda nos preocupam nesse projeto.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Agradecemos as palavras da Sra. Mônica Guimarães, Diretora de Relações Institucionais da CNI. Parabéns pela exposição.

Concedo a palavra ao Sr. Sérgio Campinho, advogado da CNI.

O SR. SÉRGIO CAMPINHO - Boa tarde.

Sr. Presidente, Sr. Relator, Deputados presentes, senhoras e senhores, reitero as palavras de elogio da Dra. Mônica ao projeto, à iniciativa. Realmente o



Brasil estava precisando de uma lei nesse sentido e ela vem para muito moralizar a relação entre o setor público e o setor privado.

Penso que a competição empresarial passa por essa estabilização das relações, porque diante da corrupção não há competição. E uma economia de mercado tem que ser efetivamente competitiva, porque a competição é que leva à melhoria, aos avanços sociais, econômicos, tecnológicos etc.

Então, parabenizo esta iniciativa.

Existem alguns temas sobre os quais gostaríamos de aprofundar o debate. Um deles, destacar, dada a limitação de tempo, aqueles que conseguimos, através de discussões com o setor, aferir como o de maior relevo. Um deles seria a sanção da dissolução compulsória da pessoa jurídica prevista no § 1º do art. 20.

Então, nós temos que a dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovada — vou começar pelo inciso II, dada a evidencia da sua pertinência —, ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados. Então, nesse sentido, não se tem a menor dúvida de que uma pessoa jurídica que já nasceu com esse vício, uma vez demonstrado, deve ser judicialmente dissolvida e liquidada.

Mas a hipótese do inciso I, pensamos, merece uma reflexão um pouco mais aprofundada, um pouco mais crítica, porque trata de dissolução compulsória, quando comprovado ter sido a personalidade jurídica utilizada para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos, ou seja, uma pessoa jurídica que nasceu licitamente, que desenvolveu a sua atividade econômica de maneira lícita, efetiva, mas num determinado curso da vida econômica praticou um ato de abuso da sua personalidade. A hipótese, nesse caso, é a aquela clara do abuso da personalidade jurídica que leva à desconsideração.

Então, há o nosso entendimento de que essa regra poderia ser um pouco relativizada. Em que sentido? No de não se punir a pessoa jurídica na medida em que ela é a titular da empresa, e estar-se-ia, ao se absorver a pessoa jurídica, dissolvendo e liquidando também a empresa por ela exercida, quer dizer, separar, naquela visão moderna do direito comercial, a sorte do empresário da sorte da empresa. Se a pessoa jurídica detectou ato praticado por um diretor, por exemplo, promoveu o seu afastamento e a sua responsabilização penal e civil nos termos da lei, pensamos que essa sanção de sua dissolução compulsória seria bastante grave.



Ou até mesmo do controlador; hoje já se admite o próprio afastamento do controlador em prol da manutenção da empresa na medida em que a empresa deve ser preservada como um ativo social, geradora de riqueza, geradora de tecnologia, de tributos, de bens, de serviços e de postos de trabalho. Portanto, se também fosse detectado o ato promovido ou estimulado ou que tivesse a guarita do controlador, se ele viesse a ser afastado poder-se-ia minimizar essa sanção.

Portanto, essa é uma posição da CNI, qual seja a de haver uma previsão de que, se o responsável, seja ele controlador ou administrador, for afastado, e contra ele forem tomadas as punições nos termos da lei, que essa sanção de dissolução, liquidação da pessoa jurídica fosse afastada. Esse seria um primeiro ponto, baseado naquele princípio da preservação e da continuação da empresa.

O segundo aspecto estaria localizado no inciso I, do art. 7º, que cuida justamente da multa. A multa foi reduzida, no que se refere ao percentual, vindo para patamares mais razoáveis, mas a base de cálculo é que tem suscitado uma visão crítica da nossa parte, na medida em que a base de cálculo seria o faturamento bruto do último exercício da pessoa jurídica. Isso realmente pode levar a multa a valores astronômicos, inviabilizando o pagamento e a própria atividade empresarial, por falta de caixa, muitas vezes, liquidez para pagar uma multa tão exacerbada. A ideia é de que a multa é uma sanção que tem fundamentalmente um caráter educativo — coagir a não haver a infração, um caráter coercitivo dela — e não se chegar às raias de inviabilizar a própria atividade.

Por outro lado, essa lei vai se aplicar a uma multiplicidade de empresas. Existem empresas que têm inúmeras atividades econômicas como reveladoras do seu objeto. E, se um determinado setor foi o que praticou a infração, impõe-se a multa na base de cálculo do faturamento global acaba punindo a empresa como um todo.

Portanto, a nossa sugestão seria no sentido de se adotar o mesmo critério da lei do CADE, bem recente, editada pelo Congresso, que seria justamente ter como base de cálculo o ramo da atividade em que se deu a infração; é *ipsis litteris* o que consta no art. 37 da nova lei do CADE. Então, teríamos aí uma equalização de sanções.

Um terceiro ponto — e reconhecemos como realmente sendo um dos pontos mais polêmicos da lei, e a ideia aqui é contribuir para um aprimoramento ou pelo



menos para ter uma discussão mais ampla, é a questão da responsabilidade objetiva prevista no art. 5º.

Pode-se dizer que sem essa responsabilidade o projeto perde a sua razão de ser? O nosso sentimento é de que não. Temos também o sentimento de que a responsabilidade subjetiva do tipo clássico, pura, conforme consta do próprio relatório, não é a mais adequada, embora seja a que preside nossa legislação, vide, por exemplo, a Lei nº 8.666, no art. 88, que trata da responsabilidade civil do tipo clássico; vide a Lei nº 9.605, de 1998, § 3º, do art. 73, que exige a prova do dolo ou da culpa para a aplicação da multa em infrações administrativas ambientais.

Esse tem sido o curso da nossa legislação, do nosso Direito Positivo, inclusive é o curso do Direito americano e do Direito inglês. No caso do Direito americano, a FCPA, que parte do princípio da responsabilidade subjetiva do tipo clássico — tem que se provar não só o fato, o nexo de causalidade, mas também a culpabilidade do agente. No caso do *Brubery Act*, do Direito inglês, também a sua essência é da responsabilidade subjetiva do tipo clássico, embora tenha se criado uma modulação de responsabilidade objetiva, mas apenas para o caso de a empresa, em razão do funcionário envolvido em atos do suborno, não tomar as providências necessárias para aplicar as medidas efetivas de prevenção contra o ato corrupto — a responsabilidade objetiva apenas nesse único caso.

Voltando ao projeto, entendemos muito bem e concordamos com a posição adotada pelo Sr. Relator no seu relatório, pág. 15, quando fala:

“Sabe-se que o conjunto dos atos lesivos à Administração Pública, e cada um deles, é de difícil e complexa identificação. Exigir, pois, do Estado, que além de provar a correlação entre o ato e a lesão,” isto é, a prova do fato e a conexidade, a relação de causalidade, de conexão, “também prove a culpabilidade do agente é demandar ao Estado que protele indefinidamente a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção e suborno contra autoridades públicas”.

Perfeito! Também entendemos plausível e muito correta dentro da nossa realidade, principalmente da nossa realidade administrativa, judiciária, que essa é uma ponderação de muito relevo. O que se propõe é um meio do caminho, é a figura



da responsabilidade subjetiva com inversão do ônus da prova ou responsabilidade subjetiva com presunção de culpa. Pensamos que, assim, atenderíamos a essas duas vertentes. Ou seja, na objetiva, a responsabilidade se dá independentemente de culpa; na clássica, tem-se que provar a culpa. Daí a grande dificuldade apontada.

Na responsabilidade civil com inversão do ônus da prova, basta ao Estado provar o mesmo que tem de provar na objetiva, o fato e a relação de causalidade, porque, se há um ato de corrupção em tela, presume-se a culpa da empresa, da pessoa jurídica. Mas a ela é dado o direito de fazer a prova em sentido contrário. Ou seja, no nosso modo de ver, essa oportunidade tem que ser dada. Por quê? Vamos pensar. Se for um ato do diretor, realmente não há sentido; se for um ato do controlador, também ficaria sem sentido. Mas temos que ver que há empresas que atuam em diversas atividades, em diversos Estados, em diversas localidades. E pode acontecer muitas vezes, dada a amplitude da regra, que qualquer agente da empresa que praticar o ato gere essa consequência. Pode ser um representante comercial, por exemplo, que às vezes não tem nem exclusividade com a empresa, e pode ser alguém infiltrado, implantado na empresa por um concorrente para realizar aquele ato e tirá-la do mercado, da concorrência.

Entendemos que a responsabilidade civil subjetiva com inversão do ônus da prova atende a essa preocupação de o Estado não ficar obrigado a fazer a prova, o que inviabilizaria a responsabilização, mas, por outro lado, não impediria, nesses casos extremos, que a empresa pudesse provar que ela foi vítima, tal qual o Estado, daquele ato. Eis o que se propõe: uma figura que já conhecemos desde a Lei nº 6.404 de 1976, a Lei das Sociedades Anônimas. O inciso II de seu art. 158, que responsabiliza o administrador que praticar atos contrários à lei ou ao estatuto, prevê essa responsabilidade civil subjetiva com inversão do ônus da prova. Ou seja, em princípio ele é culpado, porque o ato que se alega é de violação da lei, e ele não pode violar a lei; o ato que se alega é de violação do estatuto, e ele não pode violar o estatuto.

Mas o art. 159 dá a ele e ao juiz a possibilidade de isentá-lo da responsabilidade quando ele provar que agiu, por exemplo, em estado de necessidade, ou numa situação em que não tinha opção, agiu com boa-fé, no interesse da empresa. Então, *mutatis mutandis*, esse é o mesmo conceito que se quer trazer para o art. 15.



Esses três pontos foram os que nós achamos mais interessante iluminar.

Ou melhor, art. 5º.

A questão não é do art. 5º, desculpem-me, é do art. 2º. A responsabilidade objetiva é do art. 2º. No art. 5º já veio aquela evolução. Antes se previa a responsabilidade solidária, que agora é subsidiária, como já está no relatório.

Desculpem-me, eu disse art. 15, depois art. 5º, numa sucessão de erros. O artigo é o 2º, que diz: *"As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta lei (...)"*. O que se propõe aqui é a substituição da responsabilidade objetiva pela subjetiva, com inversão do ônus da prova ou com presunção de culpa.

Não sei se haveria espaço para outro item, ou se é o bastante. (Pausa.)

O quarto ponto, que também é polêmico — só viemos trazer pontos realmente polêmicos —, é a questão da desconsideração administrativa da personalidade jurídica, que está capitulada no art. 17 do projeto.

Meu sentimento pessoal, como professor, como doutrinador, é que a desconsideração da personalidade jurídica deva sempre se dar por ato de autoridade judicial competente, dada a imparcialidade do Estado juiz.

Entendemos que o Estado administrativo está sujeito a um conflito formal de interesse, porque ele vai desconsiderar a personalidade jurídica para impor uma multa, uma exação. Vejam o conflito formal de interesses criado. Por outro lado, também sob o ponto de vista da dogmática da desconsideração, tem-se que a desconsideração exige um exercício exegético, uma verificação do fato, o seu enquadramento diante da moldura jurídica. Por quê? Porque a regra é da independência da personalidade jurídica. Só se desconsidera a personalidade jurídica episodicamente, quando instrumento de fraude, de abuso de direito. Então, naquele ato caracterizado como de fraude, como de abuso de direito, desconsiderase a personalidade jurídica para, ingressando-se no âmago da pessoa jurídica, vincular-se a responsabilidade do seu administrador, do seu sócio, seja lá de quem for. Isso exige um trabalho, como eu disse, de exegese, de verificação das hipóteses e sua adaptação à moldura da lei.

Ora, a atividade do Estado administrativo, quando ele está exercendo o seu poder de polícia, por exemplo, é uma atividade vinculada. A ele não é dado fazer esse tipo de reflexão, de inflexão sobre a norma. Sua atividade é objetiva, é quase



literal, como se diz na doutrina. Então entende-se, também por esse aspecto, que a desconsideração da personalidade jurídica sob o âmbito administrativo não seria a melhor solução. Ou seja, até se pode vir a admitir que a autoridade administrativa a desconsidere, mas sempre pautada em decisão judicial prévia que autorize essa desconsideração. Entende-se que isso dá mais segurança jurídica às relações. E, no fundo, no fundo, se a autoridade administrativa desconsidera, aquele que sofreu a lesão vai para onde? Vai para juízo, consegue uma liminar e para todo o processo. Ora, se a autoridade administrativa já consegue essa decisão judicial prévia, o processo até corre com maior celeridade.

Esses seriam os pontos de maior destaque que gostaríamos de trazer ao debate.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Agradecemos as palavras ao Sr. Sérgio Campinho, advogado da CNI. Parabéns pela exposição, pela apresentação, que, tenho certeza, muito vai contribuir para os debates internos desta Comissão Especial.

Neste momento concedo a palavra, por 20 minutos, ao Sr. Cárito Augusto de Freitas Esteves, advogado da Divisão Jurídica da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo.

O SR. CÁCITO AUGUSTO DE FREITAS ESTEVES - A CNC agradece a oportunidade de novamente vir a esta Casa debater tema de extrema relevância para o setor produtivo e econômico do País e corrobora integralmente a posição adotada pela CNI. Por sinal, parabeniza o Dr. Campinho pela abordagem.

De fato, o que sempre preocupou a CNC, desde a propositura do projeto original, foi a fragilidade jurídica que poderia advir de algumas implicações desta norma. Como bem ressaltou o Dr. Campinho, a questão da responsabilidade civil objetiva não tem amparo largo, e não é adotada de forma incisiva no Direito brasileiro nem em outros sistemas jurídicos existentes no mundo. Ela realmente é um dispositivo que deve ser adotado com extrema cautela, em situações extremamente peculiares, e não numa situação de larga aplicação, como a que envolve a relação entre empresas e Estados.

A grande preocupação no estabelecimento de uma normatização que vise a mudar a realidade da relação entre empresas e Estados no Brasil é a de, no



exagero, acabar-se criando a possibilidade de discussão desta norma inclusive na esfera constitucional.

Todos nós sabemos que o princípio constitucional da razoabilidade, que está espalhado pela Constituição da República, permeia todos os atos administrativos, judiciais e executivos. E razoabilidade é nada mais, nada menos que a inadequação do meio empregado à finalidade que se objetiva alcançar. Então, toda vez que há estabilização de insegurança jurídica, como na responsabilidade objetiva — em especial na forma da redação original do projeto, que previa que a responsabilidade objetiva se daria mesmo sem proveito direto da empresa —, cria-se, a nosso ver, uma inadequação dos objetivos traçados pela lei aos meios empregados. Afinal de contas, o objetivo da norma é impedir que empresas obtenham vantagem indevida em razão de práticas consideradas ilegais. Então, quando não se tem esse retorno para a empresa, ou seja, quando os objetivos dela não são alcançados, ou sequer são objeto de análise, tem-se uma inadequação do instrumento utilizado ao fim que se deseja alcançar. Isso acaba por jogar luz e até por permitir um questionamento constitucional futuro a respeito dessa norma que (*ininteligível*) de responsabilidade objetiva, como outras.

E há também a questão bem lembrada pelo Dr. Campinho de a responsabilidade se espalhar pelo grupo econômico. Essa dissolução de responsabilidade por empresas coligadas, empresas participantes do conglomerado financeiro, do grupo financeiro, ela também permite esse tipo de interpretação ou questionamento perante o Supremo Tribunal Federal. Seria adequado espalhar a responsabilidade, na verdade oriunda de determinada empresa, para todo o grupo de empresas? Seria adequado que a empresa como um todo sofra a penalização e a reprovação estatal em razão do comportamento isolado talvez de um funcionário, de um representante comercial ou, como bem lembrou o Dr. Campinho, de um agente infiltrado? Essa é uma possibilidade, em razão desse mercado que recentemente ficou famoso pela expressão “ética peculiar”, utilizada pela representante de uma empresa. No mercado que tem essa “ética peculiar”, é possível que este tipo de coisa aconteça, ou seja, a infiltração de um representante para fins de banimento da concorrente. De fato isso sempre preocupou a CNC.

A responsabilidade subjetiva com inversão da prova é uma sugestão brilhante, que encampamos integralmente.



Existem outras pequenas coisas que poderiam ser aprimoradas no texto. Chama a atenção, por exemplo, no rol das atividades consideradas ilícitas, a prática de deixar de pagar encargos trabalhistas e previdenciários. O deixar de pagar encargos trabalhistas e previdenciários está arrolado entre as atividades consideradas infrações, porque isso não tem amparo na nossa legislação. Na verdade, a legislação brasileira, seja ela previdenciária, seja ela tributária, não considera o mero inadimplemento como uma infração propriamente dita, e sim como mero inadimplemento. Então não se está em fraude. Na Justiça Comum, é unânime o posicionamento, principalmente do STJ, no sentido de que não há fraude quando se parte apenas de um inadimplemento de tributo. E, não havendo fraude, mas mero inadimplemento — mera falta de pagamento —, não se enseja nenhum tipo de penalização além do pagamento das multas por descumprimento de uma obrigação. Acho que isso também estaria inadequado.

No mais, apoiamos o projeto. Ele realmente é importante. E nós reconhecemos sua urgência. O projeto vem na verdade sanear a relação entre empresas e o poder público. Não só a CNI e a CNC, mas todas as entidades representantes do empresariado nacional apoiam e louvam esta iniciativa.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Agradecemos também ao Dr. Cárito a exposição.

Concedo a palavra ao Relator e autor dos requerimentos, o Deputado Carlos Zarattini.

O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI - Em primeiro lugar, agradeço pela presença à Dra. Monica Messenberg, ao Dr. Sérgio Campinho e ao Dr. Cárito Augusto, representantes da CNI e da CNC.

Nós gostaríamos, Sr. Presidente, que a palavra fosse aberta primeiramente ao Plenário, porque há aqui a possibilidade de colhermos diversas contribuições. E gostaríamos também de informar que já recebemos de membros da Comissão cerca de nove emendas ao projeto. Pretendemos apresentar um novo relatório. Vamos ter de fazer um relatório sobre essas emendas, acatando-as ou não, e pretendemos fazê-lo até o dia 15, se não me engano. No dia 17 — combinei com o Deputado João Arruda —, faríamos a votação do projeto, e, se tudo correr bem, o encerramento dos trabalhos desta Comissão.



Enfim, eu gostaria de deixar por último a minha intervenção, para ouvirmos logo os demais membros da Comissão.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Pois não, nobre Deputado.

Então passaremos aos inscritos.

Concedo a palavra ao Deputado Cesar Colnago.

O SR. DEPUTADO CESAR COLNAGO - Obrigado, Sr. Presidente.

Eu faço uma pergunta à Mesa, principalmente ao Deputado Zarattini.

Acho que este projeto de lei cobre uma lacuna importantíssima, porque em geral analisa-se o problema apenas por um lado. No Poder Executivo, centenas, até milhares de pessoas são afastadas do serviço por envolvimento com ilícito. No entanto não se vê o mesmo do outro lado, do lado do corruptor, de quem ensejou o conluio e dele participou.

Sou suplente da Comissão e médico. Não sou especialista na área, mas tenho grande preocupação com a corrupção e com a impunidade, com o fato de as coisas não andarem neste País.

Uma das observações que eu faço, na condição de leigo, é que, muitas vezes, pela via da Justiça para-se quase tudo. Por outro lado, sabemos que é preciso garantir às pessoas o direito de provar que não estão envolvidas ou que nem toda a empresa está envolvida. Eu citei o exemplo de empresas que têm filiais ou atividades espalhadas em vários Estados. É preciso ter certa cautela para que não se adotem determinados procedimentos que são até inconstitucionais.

Bem, tendo em vista isso, deixo uma pergunta para a Mesa. Nós não podemos ficar na situação em que estamos agora. Precisamos evoluir. O custo da corrupção no Brasil é tremendo, e não nos deixa outra opção senão enfrentá-la. Por isso a OCDE e outras instituições cobram do Brasil, com razão, o preenchimento dessa lacuna.

Eu vi o relatório do Deputado Zarattini. Ainda estou propondo algumas emendas, mas, de modo geral, acho que o relatório está muito interessante. Sobre o valor da multa talvez ainda devamos refletir. Não sei se no tamanho do faturamento total, dependendo da situação da empresa... Talvez possamos buscar algo que até a própria legislação contemple, como no CADE.

Eu teria uma pergunta. Recentemente, um Deputado amigo me disse que num dos projetos em tramitação na Casa está se discutindo a aplicação da



responsabilidade objetiva. Não me lembro em qual. Tentei falar com o Deputado, mas infelizmente não consegui. Esse pode ser um instrumento interessante, mas ele pode servir tanto para um lado quanto para o outro, como tudo na vida.

Como não sou especialista, deixei falar os dois que têm formação em Direito, os dois advogados. Mas, como cidadão, Deputado Carlos Zarattini, quero dizer que não dá para aceitar a corrupção histórica com que o Brasil convive, uma corrupção crônica, com fases de epidemia, mas endêmica neste País. Não dá para aceitar os instrumentos de protelação, os tantos recursos no Judiciário, que é independente, que é autônomo, mas muitas vezes, principalmente para aqueles que têm dinheiro, não chega nunca a uma definição, a um julgamento que impeça a impunidade de campear. Precisamos buscar algo novo, moderno, mas com equilíbrio, algo palatável.

Como eu disse, sou suplente nesta Comissão. Mas não faltei a uma sessão. Eu disse que se houvesse um escândalo aqui estaria cheio de jornalistas, cheio de assessores e de Deputados. Mas não foi essa a realidade que nós vivenciamos. Estamos construindo algo para o futuro, algo para o amanhã, sem escândalos, tentando acertar a legislação e avançar.

Tecnicamente eu não posso afirmar, porque não sou desta área, mas acho que a situação não pode ficar como está, e também não se pode dar um tiro maior do que o necessário, porque este é um processo de evolução no escopo das matérias que dizem respeito à corrupção. O que não dá mais é para tolerar o que estamos vendo neste País. Por isso, Deputado Zarattini, acho que a sua função de Deputado e de Relator é árdua. Espero que V.Exa. tenha muito equilíbrio, para podermos apresentar um grande relatório, uma proposição boa, e consigamos evoluir.

A pergunta básica é esta: o que é não ser o mesmo e evoluir, mas também não passar de determinados pontos, para não inviabilizar a aplicação da lei pela interposição de recursos? Qual é o máximo aceitável para que sejamos firmes, contundentes no combate à corrupção e consigamos preencher essa lacuna que as instituições internacionais cobram do Brasil, inclusive convênios que temos assinado?

Era essa a minha contribuição.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Deputado Carlos Zarattini, nós vamos ouvir todos os Deputados, depois passamos a palavra a V.Exa. e aos convidados, para as considerações finais.

Concedo a palavra ao Deputado Luiz Fernando Machado.

O SR. DEPUTADO LUIZ FERNANDO MACHADO - Muito obrigado, Deputado Alberto Filho, nosso digníssimo Presidente.

Quero cumprimentar o Deputado Carlos Zarattini e já fazer um reconhecimento público do seu brilhante trabalho na relatoria desta matéria, ele que é um estudioso dedicado do tema.

Cumprimento também o Cárito, o Dr. Sérgio Campinho e a Dra. Mônica, que aqui também fez as suas considerações.

De maneira muito objetiva, Deputado Zarattini, quero dizer que acho extremamente importante promovermos a discussão, a exemplo do que temos feito pelo País, dos crimes contra a administração pública. Mas acredito que aquilo que de bonito nós podemos fazer neste Parlamento não reside nos extremos, e sim num consenso que faria com que tivéssemos maior sucesso no resultado desta lei.

O Deputado César Colnago, de experiência política e administrativa muito vasta, fala como alguém que não tem condições técnicas suficientes para determinar as consequências, se positivas ou negativas, à medida tomada.

Também diria ao senhor que acredito que, pela representatividade da nossa Casa, pelos nossos modelos de democracia, aqui realmente estão 513 Deputados que decidirão sem muitas vezes entender as consequências que isso poderá trazer ao próprio sistema, às empresas do nosso País. Fico com muito medo, porque, quando nos posicionamos por muitas vezes em relação a temas sensíveis à sociedade, fazemos o debate no calor das emoções. Hoje pela manhã, Zarattini, eu dei uma entrevista a uma rádio em São Paulo, minha base eleitoral. Ele disse assim: *“Luiz, o projeto que hoje tem uma audiência pública seria muito importante se já existisse. Porque aquelas empresas que estavam no Fantástico...”* Enfim, trouxe-me a ponderação sobre aquilo que assistiu pela televisão.

Então, percebo que, por muitas vezes, o calor da emoção faz com que não tomemos as melhores atitudes. Fico pensando especialmente em alguns exemplos existentes em nosso País — os professores podem aqui me corrigir se eu estiver errado —, como os contratos nos quais a responsabilidade é objetiva. Contrato de



transporte: a responsabilidade é objetiva. Eu contrato o Cesar Colnago, que tem uma empresa de turismo, para que leve meu grupo a determinado espaço no Estado de São Paulo. A partir do momento em que esse contrato de transporte é estabelecido, há uma responsabilidade objetiva. Ele tem que entregar essas 40 pessoas que foram colocadas num ônibus em determinado local, de acordo com o contrato de transporte. Caso uma interferência ocorra nesse caminho, a responsabilidade é integralmente da empresa, porque o objetivo é o transporte desses cidadãos.

Isso é diferente, por exemplo, quando estamos guiando o nosso carro. Quando eu guio o meu carro e acontece qualquer tipo de intervenção, o que se percebe, Cesar? Há uma responsabilidade? Sim, dolo, culpa, pela maneira como se procedeu. Vamos procurar punir diante da culpa, enfim, da omissão ou da ação. Há um modelo pelo qual se estabelece claramente a responsabilidade pela ação.

E aqui me parece que há uma inversão, quando se coloca a responsabilidade civil objetiva da empresa em todo e qualquer caso. Isso é perigoso. É perigosa também esta minha manifestação, que pode ser interpretada como a manifestação de alguém que quer acobertar algumas ações que acontecem. Mas não é esse o fato. Queremos saber exatamente a consequência de uma legislação aprovada aqui para as pessoas que estão lá fora.

Estamos acompanhando o surgimento, com muita frequência, de grandes grupos econômicos com atividades diversificadas. Quando você interfere em outro segmento da atividade desse conglomerado econômico, você responsabiliza todo o grupo, o que também acho perigoso. Acho que precisaríamos atentar um pouco mais, para que a legislação de fato venha a surtir o efeito que nós queremos, e não, muitas vezes, gerar uma consequência que pode ser até politicamente mais interessante a esta Casa, mas que, em termos sociais, não é para as empresas. Enfim, não acredito que possamos tomar medidas de tamanha consequência.

Zarattini, preocupa-me muito a possibilidade de a própria Administração Pública tomar medidas contra empresas. Preocupa-me pelo nível existente no Brasil. Não podemos classificar o Brasil pela CGU, não podemos classificar o Brasil pelo TCU, não podemos classificar o Brasil por algumas questões que inúmeras vezes acontecem e que geram uma exposição muito grande.



Nós temos Municípios de 1 mil, 2 mil habitantes. Muitas vezes, as questões locais têm uma interferência muito grande no processo político. É o que pode ocorrer diante dessa oportunidade que estamos dando à Administração Pública de aplicar sanções em todos os níveis. Então acho muito temerário que entreguemos, de toda sorte, à Administração Pública como um todo, seja em nível municipal, estadual ou federal, essa possibilidade de aplicação de sanção.

Então, fica isto mais como reflexão. Nós ainda temos alguns dias para promover essa discussão. Acho que o prazo de emendas encerra-se hoje, mas que ainda há dias para permanecermos discutindo. (*Pausa.*)

Sim, é amanhã que o prazo se encerra — corrigiu-me aqui a nossa assessoria.

Acho que poderíamos realmente pegar na dosagem, sem extremos da nossa razão, pegar exatamente no ambiente da convergência, no ambiente que dê segurança jurídica e que também, naturalmente, venha a estabelecer um regramento para que as empresas corruptoras possam receber punição exemplar.

Acho que os dois advogados foram felizes em seus preâmbulos quando disseram: “*Olhem, vamos partir de um ponto: somos absolutamente favoráveis, porém temos algumas considerações que vêm de fato aprimorar o projeto.*” Estou na mesma página. Acredito que de fato é necessário o projeto — e o senhor faz um excelente trabalho. Porém, é necessário que busquemos a medida da convergência, porque alguns pontos, na minha avaliação, estão nos extremos.

Muito obrigado, Sr. Presidente, Sr. Relator e as pessoas que nos acompanharam.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Obrigado, Deputado Luiz Fernando Machado.

Concedo a palavra ao nobre Deputado Carlos Sampaio.

O SR. DEPUTADO CARLOS SAMPAIO - Sr. Presidente, cumprimento os demais palestrantes desta tarde e elogio o avanço já conseguido pelo Relator. Não é nenhuma retórica, Deputado Zarattini. De fato, V.Exa. aprimorou em muito o projeto, tal com ele veio do Executivo. E acho que as ponderações que foram feitas hoje aqui merecem uma reflexão, para se buscar pontualmente algumas modificações.

A primeira delas me parece que realmente é a desconsideração da pessoa jurídica, abordada pelo Dr. Campinho, da descortinação da pessoa jurídica, já dito



por alguns. O que se busca justamente é desnudar a empresa para atingir a figura do seu sócio. É uma coisa... Deixar-se, como também foi dito pelo Dr. Campinho, para a exegese, ou seja, deixar-se para uma análise minuciosa do histórico por um órgão administrativo eu acho que seria temerário.

Nós podemos buscar uma alternativa para esse problema da desconsideração, porque essa exegese, realmente, impõe uma interpretação minuciosa e que, a meu ver, também falando dentro da minha área de atuação, demandaria uma aferição não pela municipalidade, pelo Estado ou pela União, mas por um órgão judicial.

Então, eu tenho certa preocupação especificamente com relação a isso.

Quanto ao valor da multa, eu acho que a ponderação é interessante, na medida em que nós sabemos que muitas são as empresas que trabalham com uma receita bruta enorme e ganham em cima da quantidade. Mas por um valor mínimo de lucro líquido realmente foge-se à finalidade da multa, que é a punição, e prega-se, por tabela, a extinção da empresa. Portanto, parece-me uma ponderação bastante oportuna.

Quanto à terceira questão abordada, quanto à responsabilidade civil objetiva, eu ainda tenho as minhas dúvidas a respeito. Eu acredito que a responsabilidade objetiva, de per si, pode ser preocupante em vários aspectos. Nós não precisaríamos pormenorizar aqui, mas realmente pode-se imaginar a hipótese de alguém vir a colocar, de forma pensada, alguém de determinada empresa para que cometesse aquele equívoco, e daí essa empresa fosse deixada de lado e, portanto, fosse afastada de todos os processos licitatórios. É uma coisa... Nós não devemos trabalhar o enfoque da lei pormenorizando tudo, mas temos que imaginar as consequências, e, aí, a única forma de fazer é exemplificando com fatos concretos.

Pareceu-me que a ideia da responsabilidade subjetiva, com a inversão do ônus, é bastante plausível. Eu não sei se todas as hipóteses seriam plausíveis, porque tenho receio daquilo que foi dito pelo Deputado Cesar Colnago, ou seja, que se consiga judicialmente sempre obstaculizar o andamento daquela decisão administrativa, no sentido de que liminarmente se concede o direito de ela participar e, portanto, avançar na disputa.

Tenho este receio, de que a judicialização, em razão do ônus da inversão da prova, possa impedir que a municipalidade, o poder público, não importa,



contratante, tenha dificuldades para levar adiante a sua medida contra aquela determinada empresa. Em que pese o processo ser feito com ampla defesa, enfim, com respeito a todos os regramentos jurídicos, eu tenho receio de que sempre se consiga uma liminar.

Mas também reconheço que a responsabilidade civil objetiva, pura e simples... É que não existe nada entre a objetiva e a subjetiva. A única alternativa seria a subjetiva com inversão do ônus. Ou, talvez, especificar-se de forma extremamente minuciosa quais seriam as hipóteses em que efetivamente se poderia reconhecer a objetiva, especificamente, mas de forma muito minuciosa; e para os demais casos conceber-se-ia a inversão do ônus da prova.

Parece-me que, talvez, essas fossem medidas interessantes que poderiam trazer um aprimoramento ao projeto, que, repito, já está com excelente formato, podendo pontualmente ter algumas modificações.

Por fim, uma questão colocada pelo Dr. Cárito, referente à questão trabalhista, quando não há a fraude. Eu não atuo na área tributária, mas me parece que também nela não se impõe, não se reconhece essa questão quando há fraude. Ou seja, só se reconhece quando há fraude. Quando há erro, não. Não se impõe a multa tributária quando se reconhece o erro por parte do contribuinte, e não a fraude.

Então, levando-se mais para a análise de ordem tributária, embora o raciocínio seja o mesmo, o específico débito tributário ou trabalhista sem uma consequência direta, ou sem a verificação de uma fraude naquele *modus operandi*, poderia ser algo muito forte, volto a dizer, no sentido de se criar problemas para uma empresa que às vezes já esteja com dificuldade, com dívidas de pagamentos por problema de gestão e não por problema de fraude.

São essas as reflexões que eu faria sobre os temas que foram aqui abordados, Sr. Relator.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Obrigado, Deputado Carlos Sampaio.

Neste momento, vou passar a palavra ao nosso Relator, Carlos Zarattini. Logo depois, ouviremos os convidados nas suas considerações finais.



O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI - Queria agradecer aos nossos companheiros de Comissão, Deputados Cesar Colnago, Luiz Fernando e Carlos Sampaio, as colaborações importantíssimas!

Gostaria de fazer também algumas considerações.

Primeiro, realmente, eu acho que esses últimos fatos que ocorreram causam uma comoção e ressaltam esse tipo de evento, evidentemente. No entanto, nós iniciamos o debate desse projeto e entregamos o relatório antes mesmo da ocorrência desse fato. Então, eu acredito que as denúncias e toda a publicidade que ocorreu vão levantar o debate sobre o nosso projeto, o trabalho da nossa Comissão. Mas nós não trabalhamos sob pressão. Não tivemos essa pressão, e acho que isso foi um fato positivo. Então, se existem erros ou falhas no nosso relatório, eles não se devem a isso. Não tivemos pressão na elaboração dessa lei.

Eu acredito que existem algumas questões importantes. Primeiro, nós temos como objetivo de fato estabelecer uma nova forma de relação entre o setor privado e o setor público. Hoje, muitas vezes, em licitações, e não apenas em licitações, mas em fiscalizações e em toda a relação do setor privado com o setor público, nós podemos dizer que existem efetivamente problemas. E esses problemas exigem que o setor privado mude o seu comportamento. É lógico que no setor público já existem punições, já existe toda uma legislação para o funcionário público. Essa legislação resultou, só no Governo Federal, em demissão de mais de 3 mil funcionários nos últimos anos. Então, efetivamente já temos legislação para o setor público. Agora se trata exatamente de termos possibilidade de penalizar as empresas que insistirem nesse tipo de atuação. E vejam vocês que não são exemplos das empresas citadas no programa *Fantástico* — inclusive, algumas já tinham sido envolvidas em irregularidades em outros momentos. Então, não são essas as empresas que...

(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)

O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI - Exatamente, com autorização judicial para assinar contrato.

Mesmo lá em Campinas, terra do Deputado Carlos Sampaio, as empresas que foram o pivô de toda a crise da Prefeitura, com a cassação do Prefeito e do Vice-Prefeito, continuam participando de licitações em outras cidades, e até mesmo no Governo do Estado de São Paulo. Então, a gente vê que, no setor público, pessoas foram punidas. O Prefeito foi cassado, o Vice-Prefeito foi cassado, vários



funcionários estão sendo processados ou já foram demitidos, mas a empresa continua, como a gente falava antigamente, livre, leve e solta.

Então, eu acho que essa legislação é urgente mesmo.

Aqui nós vamos analisar essas questões colocadas, a questão da desconsideração da pessoa jurídica, a questão da multa. De fato, não pode ser uma multa que leve ao fim da empresa, mas, sim, uma sanção. Estou de acordo com isso, e vamos estudar também essa questão.

Quanto às fraudes trabalhistas, tributárias, tenho a impressão de que já as corrigimos. De fato, vou reexaminar para ver se, de fato, não deixamos nada que leve a isso.

São questões que, agradeceria a todos, gostaria fossem apresentadas na forma de emendas. Se não for possível, vamos levar em consideração todas essas questões na nossa análise para a próxima votação, para o próximo relatório, buscando aprimorar o projeto. E, se esta Comissão não se encontrar satisfeita com o resultado do nosso trabalho, vamos buscar aprimorá-lo ainda mais.

É importante que cheguemos a um consenso em torno desse projeto, porque, evidentemente, é uma legislação muito nova, que não existe em nosso País. Estamos buscando mudar esse comportamento, como disse.

Evidentemente, vai haver reação contrária. Mas, quanto mais unificarmos aqui nosso pensamento em torno de um relatório que busque sempre o consenso, acredito que tudo será muito mais favorável porque dará muito mais força ao projeto. É muito mais importante um projeto ser aprovado com força na Câmara dos Deputados, do que por uma pequena maioria. Vamos trabalhar nesse sentido, para que possamos ter esse resultado.

Gostaria de retornar a palavra ao Presidente. Agradeço a todos. Talvez, os demais membros queiram fazer uso da palavra. Encerro aqui a minha participação.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Obrigado, Deputado Carlos Zarattini.

Concedo a palavra à Dra. Mônica Guimarães para as considerações finais.

A SRA. MÔNICA MESSENBERG GUIMARÃES - Mais uma vez, agradeço a todos a oportunidade.

Reitero a urgência e a preocupação da CNI com o encaminhamento desse projeto de lei. Realmente, para nós, é importante que ele tenha prosseguimento,



continue; mas alguns ajustes, como disse no início, acreditamos sejam necessários. Primeiro, porque existe o empresário correto que trabalha de forma acertada, e que necessita de oportunidade para provar que isso está acontecendo.

A preservação de empregos da atividade econômica e a possibilidade de que ela permaneça são fatores fundamentais. Estamos, realmente, com a opinião pública, de alguma forma, contaminada pelos efeitos. A indignação deles é nossa também, é minha em especial. Isso não tira o direito daquele que trabalha corretamente de ter a oportunidade de se defender e mostrar que ele, realmente, queria trabalhar e não estava ali locupletando-se.

Outra preocupação que se faz presente é a questão da eficácia da lei. Uma lei extremamente dura ou que permita recursos na área da Justiça não consegue chegar a bom termo. Acredito que possamos chegar a uma legislação que seja aplicável e que minimize esse tipo de problema. Acho que todos aqui querem, efetivamente, que se aplique a lei de forma correta e que ela tenha efetividade.

A CNI se coloca à disposição para auxiliar no que for necessário, como disponibilizar estudos e trabalhos e cooperar no que for possível para esse aprimoramento.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Obrigado.

Concedo a palavra ao Dr. Sérgio Campinho para suas considerações finais.

O SR. SÉRGIO CAMPINHO - Agradeço a todos a oportunidade de estar aqui e poder contribuir com esta reflexão.

Como disse no início, o projeto preenche, de forma necessária, essa lacuna que existe na nossa lei. Portanto, é merecedor de todos os aplausos.

A nossa ideia é de cooperar, trazer elementos para que se busque maior acuidade jurídica, para que possa haver um instrumento legislativo que realmente atinja o seu fim, que permita uma operação adequada, sempre respeitando os princípios constitucionais, a presunção de inocência, a ampla defesa, o contraditório, o devido processo legal.

Também quero demonstrar meu conforto ao saber dessa receptividade do Relator da Comissão de rever pontos e meditar sobre essas questões. Tentei destacar aqui os pontos de maior impacto. Mas existem alguns outros, como o da ampla defesa e o prazo de 15 dias. Talvez esse prazo possa ser ampliado para 30



dias, para se dar mais oportunidade à defesa, considerando que algumas empresas têm braços — sede em São Paulo, mas braço no Acre. Então, sempre que se puder prestigiar a ampla defesa, esta é uma ideia positiva.

Enfim, encerro esta participação, agradecendo a oportunidade de estar presente neste debate.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Obrigado.

Passamos a palavra ao Dr. Cárito, para as considerações finais.

O SR. CÁCITO AUGUSTO DE FREITAS ESTEVES - Eu só tenho a agradecer a participação, mais uma vez, nesta Casa, que sempre nos recebe de braços abertos.

Eu gostaria de retornar um pouco à questão da preocupação dos nobres Deputados a respeito da judicialização, no que diz respeito à responsabilidade objetiva. Em tese, os senhores estão cobertos de razão. A responsabilidade objetiva, no primeiro tempo, evita eventuais discussões. Só que, como a gente chama, no varejo, no caso concreto, o efeito pode ser ao contrário. Por quê? Como bem lembrou o nobre Deputado, a responsabilidade objetiva no contrato de transporte resulta da própria natureza da atividade dele. É um risco criado pela atividade de transporte. A partir do momento em que eu coloco um ônibus ou um táxi na rua, eu assumo os efeitos inerentes àquela atividade.

Quando você traz para uma norma de aplicação geral, você corre o risco de, no caso concreto — aí através do que a gente chama de controle de constitucionalidade pela veia difusa ou incidental —, permitir que essas empresas, num primeiro momento, consigam enquadrar essa responsabilidade objetiva numa violação do princípio da ampla defesa, do princípio do contraditório. Porque isso vai depender da situação concreta: é um funcionário que foi cooptado, é alguém que aconteceu, é uma má interpretação do gestor sobre o ato praticado.

Há tipos, parafraseando o Direito Penal, nessa lei de interpretação complexa. Por exemplo: tumultuar um processo licitatório. O que é tumultuar? Ou seja: isso, por exemplo, é uma infração de natureza penal ou administrativa para a pessoa que tumultuou? Porque isso tem consequência direta para a empresa. Então vejam como é fácil realmente cooptar alguém para tumultuar um processo. Para ele, consequência zero; agora, para a empresa, uma consequência grave.



Então, quando você traz a responsabilidade objetiva — por isso que não é da tradição brasileira —, com base nesses princípios constitucionais que a gente tem, como o princípio da ampla defesa ou o princípio da presunção de inocência, que se espalham pela Constituição, ela, a lei, não está só restrita à esfera penal. O Supremo tem dezenas de decisões nesse sentido, no caso concreto, lá embaixo, desde o juízo de primeiro grau. Isso certamente inverte a responsabilidade objetiva. Em razão da contundência com que ela adentra na vida das pessoas, ela permite questionamentos judiciais.

Pois é, às vezes, a gente pensa, em tese, e realmente, em tese, isso dificulta. Porém, no concreto, em razão dos fatos que aconteceram lá embaixo, o efeito, ao contrário, enseja e dá fundamento ao queixume, principalmente no que diz respeito ao controle de constitucionalidade pela via difusa.

Eu sou constitucionalista, e o Campinho é comercialista. Então, eu digo que, quando a gente joga no Judiciário de primeira instância, principalmente, esse tipo de argumentação sobre a contundência de lei, a tendência é se travar o processo antes, com concessão de liminares. Primeiro se trava e, depois, a gente discute. Porque realmente a adequação entre o que a norma pretende e o instrumento que ela utiliza, às vezes, cria uma dissintonia em concreto, não em tese.

O SR. DEPUTADO CARLOS SAMPAIO - Se V.Exa. me permite, Sr. Presidente, aproveitando a deixa.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Pois não, nobre Deputado.

O SR. DEPUTADO CARLOS SAMPAIO - Realmente, talvez a contundência da medida possa gerar esse controle difuso, de forma a proliferar o número de liminares. E, agora, até pensando, por outro lado, algo em que se deveria refletir. Suponhamos que haja um questionamento no Supremo acerca da constitucionalidade efetiva, pedindo-se a suspensão, suponhamos, desta lei ou especificamente de um artigo. Daí realmente perderia completamente a eficácia a legislação que se estaria aprovando aqui. Então, precisaríamos ter maior segurança jurídica também em relação a isso. É uma questão complicada, parece-me, analisar as duas pilastras que sustentam este projeto, a que, de um lado, transfere a responsabilidade objetiva, e, de outro, a que dá ao poder público instrumentos para que ele próprio haja e não o Judiciário. Mas, com base nessas duas pilastras, talvez nesses pontos que foram discutidos aqui hoje, se a gente conseguisse encontrar o



equilíbrio que, aliás, V.Exa. já conseguiu até o presente momento, para construir o relatório, acho que a gente pode avançar ainda mais, sem permitir essa proliferação. Porque, em razão da contundência, como disse o Dr. Cárito, ela acabaria gerando um efeito contrário ao interesse da *mens legislatoris*, a mensagem que a gente quer passar enquanto legislador. Isso é apenas para reflexão, também.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Alberto Filho) - Antes de encerrar, quero aqui cumprimentar todos os convidados e agradecer-lhes a presença.

Tenho certeza de que a apresentação de cada um de vocês em muito irá contribuir para o andamento desta Comissão Especial.

Parabenizo o Relator, Deputado Carlos Zarattini, pelo grande trabalho que está fazendo frente à relatoria deste Projeto de Lei nº 6.826, de 2010.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente reunião.

Muito obrigado a todos.