

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº. 6.979, DE 2006 (Apenso o PL 765/2007)

Dispõe sobre a responsabilidade solidária do mandatário cujo mandato seja outorgado por empresa domiciliada em território ou país com tributação favorecida, inclui crimes como antecedentes para crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Dr. Rosinha

**Relator:** Deputado Regis de Oliveira

#### I – Relatório

O projeto de lei nº. 6.979/2006, de autoria do ilustre deputado Dr. Rosinha, **estabelece a responsabilidade solidária do mandatário de empresas domiciliadas em território ou países com tributação favorecida**, denominadas no meio financeiro como “*off-shores*”, com a finalidade de responsabilizar as ações criminosas praticadas no Brasil.

A presente proposta adota, ainda, medidas na esfera penal, **para aumentar a repressão aos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, dispostos na Lei nº. 9.613/1998.**

Com tal finalidade inclui no rol dos crimes antecedentes do delito de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, previsto no art. 1º, da Lei nº. 9.613/1998, **os crimes de contrabando e descaminho e contra a ordem tributária**, preenchendo, desta forma, lacuna existente na referida norma.

A aludida omissão legislativa pode ser observada no texto atual do art. 1º, da Lei nº. 9.613/1998, abaixo transcrito:

***Dos Crimes de "Lavagem" ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores***

*Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:*

*I - de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;*

*II - de terrorismo e seu financiamento;*

*III - de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado à sua produção;*

*IV - de extorsão mediante seqüestro;*

*V - contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos;*

*VI - contra o sistema financeiro nacional;*

*VII - praticado por organização criminosa.*

*VIII - praticado por particular contra a administração pública estrangeira.*

*Pena: reclusão de três a dez anos e multa.*

Com o mesmo propósito, o presente projeto altera a redação do art. 9º, da Lei nº. 9.613/1998, **obrigando as dependências no exterior das pessoas sujeitas à referida lei a fornecerem informações necessárias aos órgãos de prevenção e repressão ao crime de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores.**

Segundo o autor deste projeto, tal providência visa coibir situação verificada no país, através da qual pessoas residentes no Brasil **desviam recursos ilegalmente para o exterior, mantendo os valores depositados em uma agência de um banco brasileiro, situada em um "paraíso fiscal" e movimentando esses recursos livremente.**

Finalmente, o presente projeto **propõe a elevação da pena mínima cominada ao crime de evasão de divisas, disposto no art. 22, da Lei nº. 7.492/1986, de dois para quatro anos.**

A citada alteração **pretende reprimir com maior intensidade as operações de câmbio não autorizadas, bem como impedir a concessão de benefícios aos autores destes crimes.**

Em razão da identidade e natureza da matéria, foi apensado o projeto de lei nº. 765/2007, de autoria do nobre deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que acrescenta o art. 674 – A ao Código Civil, **responsabilizando**

**solidariamente o mandatário cujo mandato seja outorgado por empresa domiciliada em território ou país com tributação favorecida.**

Finalmente, **o projeto de lei nº. 6.979/2006 foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**, nos termos do substitutivo apresentado pelo deputado relator Marcelo Itagiba, que contesta a proposta somente no que se refere à responsabilidade solidária do mandatário.

É o relatório.

## **II – Voto do Relator**

O projeto de lei nº. 6.979/2006 e o apensado **preenchem o requisito da constitucionalidade**, na medida em que estão em consonância com o inciso I, do artigo 22, da Magna Carta, que atribui à União competência privativa para legislar, entre outras matérias, **sobre direito civil e penal.**

De igual forma, o instrumento legislativo escolhido, **lei ordinária, é apropriado ao fim a que se destina.**

No que tange à juridicidade, **as proposições estão em conformação ao direito**, porquanto não violam normas e princípios do ordenamento jurídico vigente.

No que se refere à técnica legislativa, **as proposições não merecem reparo.**

Após a análise do preenchimento dos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, **passa-se a apreciar o mérito das propostas.**

Indiscutivelmente, **a existência das denominadas “off-shore” possibilita a proliferação de empresas de fachada que se dedicam ao lucrativo mecanismo de lavagem de dinheiro**, sob a proteção de regimes tributários permissivos nos chamados paraísos fiscais.

De outro lado, a repressão a estas atividades ilícitas é difícil e complexa, **ante a impossibilidade de o Governo brasileiro adotar medidas diretamente contra as empresas estrangeiras especializadas nesse trabalho escuso, em virtude do princípio da soberania.**

Conforme lição ministrada por José Afonso da Silva<sup>1</sup>:

*“Soberania significa poder político supremo e independente, como observa Macello Caetano: **supremo, porque, na ordem internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos.** O princípio da independência nacional é referido também como objetivo do Estado (art. 3º, I) e base de suas relações internacionais (art. 4º, I).” (grifei)*

Ciente da impossibilidade de legislar fora das fronteiras nacionais, **os autores dos projetos de lei nºs. 6.979/2006 e 765/2007 propõem como alternativa a responsabilização solidária do mandatário de empresas domiciliadas em território ou país com tributação favorecida.**

Isto significa que, diante da dificuldade de identificar os verdadeiros proprietários dessas empresas de fachada, **a repressão ao crime de “lavagem de dinheiro” seria exercida mediante a responsabilização dos procuradores dessas firmas, pelas ações ilícitas praticadas no Brasil.**

Apesar de louvável tal iniciativa, adoto posição defendida pelo brilhante deputado Marcelo Itagiba, no substitutivo apresentado à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, **no sentido de que aludida medida carece de fundamento jurídico.**

De fato, sob o ponto de vista da responsabilidade tributária, entendo que a citada providência não surtirá o efeito desejado, uma vez que **o inciso III, do art. 146, da Constituição Federal, confere somente à lei complementar o poder de dispor sobre normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente com relação aos fatos geradores, contribuintes e obrigação tributária.**

*Artigo 146 - Cabe à lei complementar:*

*I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;*

***III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (grifei)***

*a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a*

<sup>1</sup>

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, 1992, página 584  
SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, 1992, página 95/96.

dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;  
b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;  
c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

De igual forma, defendo opinião que o referido dispositivo não alcançará os resultados almejados no âmbito do direito criminal, **na medida em que se baseia na presunção de responsabilidade penal do mandatário, circunstância que contraria a teoria finalista da ação adotada pelo Direito Penal brasileiro, que proíbe a imposição de pena sem a devida demonstração de dolo do autor do crime.**

Em outras palavras, o ordenamento jurídico vigente veda a chamada responsabilidade penal objetiva, **entendida como a sujeição de alguém à imposição de pena sem que tenha agido com dolo ou culpa ou sem que tenha ficado demonstrada a sua culpabilidade**, com fundamento no simples nexos de causalidade material, motivo pelo qual é combatida pela doutrina moderna.

Consoante lição ministrada por Julio Fabbrini Mirabete<sup>2</sup>

***“Responsabilidade penal objetiva significa que a lei determina que o agente responda pelo resultado ainda que agindo sem dolo ou culpa, o que contraria a doutrina do Direito Penal fundado na responsabilidade pessoal e na culpabilidade. Mesmo nas infrações penais lesivas ao meio ambiente, definidos na Lei n°9.605, de 12-2-98, ao prever a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, dispõe-se, no art. 3º, caput, que estas apenas podem responder por tais ilícitos quando a infração for “cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”, exigindo, assim, dolo ou culpa dessas pessoas naturais. Reforçando tal entendimento, dispõe o parágrafo único do mesmo artigo: “A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.” (grifei)***

Ademais, **o dispositivo em discussão descaracteriza o instituto do mandato**, pois o art. 663, do Código Civil, estabelece que sempre que o

<sup>2</sup>

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Processo Penal*. São Paulo: Atlas, 4ª edição, revisada e atualizada, 1995, pág. 79.

mandatário realizar negócios expressamente em nome do mandante, será este o único responsável.

*Art. 663 – Sempre que o mandatário estipular negócios expressamente em nome do mandante, será este o único responsável; ficará, porém, o mandatário pessoalmente obrigado, se agir no seu próprio nome, ainda que o negócio seja de conta do mandante. (grifei)*

Para atingir os resultados almejados pelos autores dos projetos em tela, seria necessário alterar a redação do art. 25, da Lei nº. 7.492/1986, **inserindo os procuradores das empresas “offshore” no rol daqueles que podem figurar como sujeito ativo do crime previsto no art. 22, do mesmo diploma legal**, dirimindo, de maneira definitiva, dúvida acerca da responsabilidade penal dos mandatários, como bem sugeriu o deputado Marcelo Itagiba.

De igual forma, seria necessário adequar o texto do inciso IX, do parágrafo único, do art. 9º, da Lei nº. 9.613/1998, **incluindo a empresa nacional em funcionamento no exterior (“offshore”) entre as sujeitas aos efeitos desta lei**.

Por outro lado, a inclusão dos delitos de contrabando e descaminho e contra a ordem tributária no rol dos crimes antecedentes do delito de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, previsto no art. 1º, da Lei nº. 9.613/1998, **é procedente, porquanto preenche lacuna legislativa apontada tanto pela doutrina como pela jurisprudência, que propicia a impunidade de criminosos acostumados a lesar o erário**.

Igualmente, a sujeição das dependências e subsidiárias de instituições bancárias nacionais, situadas no exterior, à fiscalização dos órgãos responsáveis pela prevenção e repressão do delito de “lavagem de dinheiro” constituirá num poderoso instrumento de controle de atividades ilícitas, tendo em vista a possibilidade de acesso às informações importantes, como: **identificação de clientes, manutenção de registros e comunicação de operações financeiras realizadas por tais empresas**.

Finalmente, sou favorável à elevação da pena mínima cominada ao crime de evasão de divisas, disposto no art. 22, da Lei nº. 7.492/1986, de dois para quatro anos, **evitando a concessão de benefícios aos criminosos, como a conversão da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos e cumprimento inicial da pena em regime aberto, situação que gera sensação de impunidade**.

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, **pela aprovação dos PL nº. 6.979/2006 e do PL nº. 765/2007, nos termos do substitutivo apresentado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**.

Sala da Comissão, em 09 de julho de 2008.

**Deputado Regis de Oliveira**  
**Relator**